

CAMISÓN YAGÜE, José Ángel: *La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2010. 848 pp.

FRANCISCO JAVIER SÁNCHEZ MORA (\*)

*La participación directa e indirecta de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, del Dr. José Ángel Camisón Yagüe, tiene su origen en la tesis doctoral «La participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en el sistema político de la Unión Europea», dirigida por el Prof. Dr. D. José Manuel Martínez Sierra, que el investigador defendió en la Universidad Complutense de Madrid en el año 2007. El autor del libro es Licenciado en Derecho por la Universidad de Alcalá de Henares. Actualmente, es profesor contratado doctor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

El autor aborda en su libro una manifestación concreta de los déficits constitucional y democrático del proceso de integración europea: la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión. Este problema se contextualiza en una Europa que ha preferido, en aras del progreso económico, el establecimiento de un gran mercado único a un modelo de integración más democrático, en donde sus ciudadanos se vean verdaderamente representados.

En este sentido, por su repercusión, tiene especial importancia la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30 de junio de 2009, sobre el Tratado de Lisboa, cuyo análisis se contiene en esta obra. El Tribunal destaca la necesidad de solventar los déficits constitucional y democrático que aquejan a la Unión y que inciden sobre la estructura político-constitucional del Estado alemán. Así, se pone de manifiesto que el principio democrático, contenido en

---

(\*) Becario de Investigación. Dpto. de Derecho Público. Universidad de Extremadura.

la Ley Fundamental de Bonn, no debe agotarse en meros procedimientos formales, de elección o de decisión, sino que estos procedimientos de participación de Alemania en la UE deben constituir una actuación verdaderamente constitucional y democrática, en donde se verifique la capacidad de control del ciudadano alemán sobre los asuntos públicos y, en concreto, sobre los de dimensión europea en tanto que cada vez se produce una mayor cesión de competencias de soberanía a favor de la Unión. Llama la atención que, aunque la sentencia evidencia los problemas existentes, el Tribunal Constitucional termina fallando a favor de la constitucionalidad del Tratado.

Toda esta problemática de la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos se incardina en el proceso de constitucionalización de la UE pues, como bien señala Camisón Yagüe (p. 42) «la Unión Europea no tendrá una constitución digna de ese nombre en tanto que no articule en su seno un sistema político constitucional que tenga en el principio democrático su piedra angular». Es necesario, en consecuencia, como indica la Declaración número 23, aneja al Tratado de Niza (punto 7) «mejorar la legitimidad y transparencia de la Unión y de sus Instituciones, aproximando así éstas a los ciudadanos de los Estados miembros».

Este trabajo sigue la metodología propia del Derecho constitucional, frente a otros anteriores sobre la materia que siguen la del Derecho Internacional Público o la perspectiva «iuscomunitaria», que tienen su objeto y fundamento últimos en la eficacia de la Unión, sacrificando en aras de ésta, si es preciso, la democratización del sistema político y los derechos fundamentales. Para el Derecho constitucional, sin embargo, estos dos elementos, democracia y derechos fundamentales, son basilares de todo sistema político constitucional. La obra pivota, por tanto, sobre la posibilidad de realización del principio democrático y la racionalización del poder a través, en este caso, de la participación de los Parlamentos nacionales.

La publicación del libro que recensamos supone una gran aportación a la doctrina sobre el tema. Anteriormente, sólo los Profesores Ferrer Martín de Vidales (*Los parlamentos nacionales en la Unión Europea*, Ed. Dilex, Madrid, 2008) y Martínez Sierra (*El sistema institucional de la Unión Europea: la problemática*

*presente y futura*, Ed. UCM, Madrid, 2003) habían abordado esta temática desde la perspectiva del Derecho Constitucional, mientras que los Profesores Storini (*Parlamentos nacionales y Unión Europea*, Ed. Tirant lo Blanch-Instituto de Derecho Comparado, Valencia, 2005) y Matía Portilla (*Parlamentos nacionales y Derecho comunitario*, CEPC, Madrid, 1999) lo habían tratado desde el enfoque expuesto del Derecho Internacional Público; el objeto de la obra, la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la UE, necesitaba, por tanto, una revisión, actualización y contextualización en el marco del nuevo Tratado de Lisboa, lo que el autor lleva a cabo de forma muy satisfactoria, abordándolo de manera profusa, detallada y con una perspectiva constitucional multinivel.

El libro recensionado no sólo es amplio y profundo en todas las cuestiones que trata (como puede derivarse de las más de 800 páginas que ocupa) si no que, además, está redactado y estructurado de una forma notablemente formativa y orientadora para el lector, que evidencia una importante coherencia interna de la obra, cuyas partes están estrechamente interrelacionadas entre sí en base al razonamiento expuesto. Así, y tras una introducción en la que se analiza el contexto comunitario en el que hay que situar la obra, ésta se divide en tres partes. La primera trata la evolución histórica de la participación de los Parlamentos nacionales; la segunda, la participación indirecta de los mismos y, en la tercera parte, se aborda el análisis de la participación directa de los Parlamentos nacionales, con especial significación a lo sucedido tras el *non nato* Tratado por el que se «establecía» una Constitución para Europa y el vigente Tratado de Lisboa. Estas tres partes podrían constituir por sí mismas tres monografías, sin embargo, es destacable que la coherencia del autor y de la obra, manifestando una gran honestidad científica, le ha conducido a presentarlas conjuntamente. A estas tres partes del libro le siguen un capítulo dedicado a las conclusiones del autor tras el estudio, de gran valor doctrinal, y una amplísima bibliografía sobre el tema, tanto de autores nacionales como internacionales, de aproximadamente trescientas obras.

En la primera parte del libro se analiza el proceso histórico de la Unión en lo referente, principalmente, a la búsqueda de un sistema

democratizador de la misma. Este estudio se articula en dos capítulos diferentes, dividiendo, por tanto, en dos grandes bloques esta historia europea.

El primer capítulo comprende un estudio desde los orígenes de las Comunidades Europeas hasta el Acta Única. Ya en los umbrales más primitivos de la idea de una Europa unida se vislumbró la conveniencia de un Parlamento que fuera representante de los ciudadanos y ostentara el Poder Legislativo. Tesis ésta a la que Camisón Yagüe se adhiere, defendiendo que para paliar los déficits constitucional y democrático es necesario un Parlamento verdaderamente representativo de la ciudadanía y con mayor peso en el proceso legislativo.

En este sentido, se estudia, asimismo, la participación de los Parlamentos nacionales a través del sistema del «doble mandato». Éste consistía en que los eurodiputados eran elegidos y designados de entre los Parlamentos nacionales. A este sistema se pone fin mediante la regulación de incompatibilidad de mandatos por parte de la mayoría de los Estados Miembros.

El segundo capítulo abarca desde el Tratado de la Unión Europea hasta el Tratado de Niza. En este momento se produce un debate intenso sobre los déficits de democracia que se manifestaban dentro del proceso de constitucionalización de la Unión; en tanto que cada vez se ceden mayor número de competencias a favor de la UE, en detrimento del poder de decisión de los Parlamentos nacionales, generándose así una profunda discusión sobre el papel que éstos deben jugar en el sistema político europeo que se estaba diseñando.

En la segunda parte del libro, *La participación indirecta de los parlamentos nacionales*, se abordan tres referentes de sistemas de participación: el danés, el alemán y el británico, en tanto que, según el autor, estos modelos poseen unas características específicas propias que los hacen dignos de estudio y análisis (siendo que el resto de sistemas no aportan nada significativo a los ya estudiados). Esta segunda parte se ocupa del estudio de las formas de participación que se realizan dentro del marco estatal, es decir, aquellos en los que el Parlamento no actúa de una forma directa en los asuntos de

la Unión. Manifestaciones concretas y significativas de esta participación indirecta son: la función de control del Ejecutivo (que ahora se reconoce explícitamente en el artículo 12 del TUE, relativo a los Parlamentos nacionales); la función de transposición de normas comunitarias, fundamentalmente, las directivas; y la ratificación de los Tratados en sede parlamentaria.

El primer capítulo aborda el estudio de los factores constitucionales presentes en cada Estado, lo que constituye, asimismo, el primer análisis que se lleva a cabo respecto de cada sistema de participación nacional, en tanto que Camisón Yagüe considera a estos factores determinantes o condicionantes del propio medio de participación, lo que es muestra una vez más del carácter didáctico y completo de la obra. Asimismo, también en este primer capítulo, el autor realiza una clasificación de los diferentes modos de participación indirecta, en función de diversos criterios como el reconocimiento constitucional de la participación del Parlamento nacional, el órgano parlamentario a través del cual se ejerce la participación, la naturaleza del procedimiento de participación, el grado de control al ejecutivo, etc.

El segundo capítulo de esta segunda parte del libro está dedicado a la participación indirecta del Folketing danés. De dicho referente de participación cabe destacar, en primer lugar, el sistema de mandato, que consiste en que el Gobierno acude a los foros europeos con unas instrucciones vinculantes que le proporciona el Parlamento. Este sistema no obedece a una previsión constitucional o normativa sino a una costumbre constitucional fruto de la realidad política de dicho Estado. Hay que destacar que si el sistema de mandato se generalizara podría colapsar el funcionamiento de las Instituciones Comunitarias y los mecanismos de toma de decisiones. En segundo lugar, dentro del sistema de participación indirecta del Folketing, destaca la Europaudvalget, o Comisión permanente del Parlamento para los asuntos de la Unión, a la que se le han otorgado un importante número de competencias relativas a los asuntos europeos. Esta práctica parlamentaria, centralizada en la Europaudvalget, ha sido criticada por algún sector de la doctrina debido a que en su seno se discuten la gran mayoría de los asuntos, lo que supone que el pleno del Parlamento queda en una posición marginal respecto al conocimiento de la casi totalidad de los mismos.

El tercer capítulo analiza el sistema británico. La peculiaridad de éste la constituyen las comisiones especializadas creadas al efecto en el seno del Parlamento británico. De un lado, la *European Union Committee*, en la Cámara de los Lores; de otro, la *European Scrutiny Committee* y las tres *European Committees*, en la Cámara de los Comunes. Aparte de otras funciones, como el control al Ejecutivo, estas comisiones tienen el cometido de analizar los diferentes *European Union Documents* (entre los que se encuentran, por ejemplo, los proyectos normativos europeos). El escrutinio de estos documentos se caracteriza, en el caso de la Cámara de los Comunes, por el gran número de documentos analizados, mientras que, en la de los Lores, se opta por un escrutinio detallado y profundo de solo aquellos documentos europeos significativamente relevantes. El modelo británico constituye un sistema original, en tanto que consiste en un control *ex ante* de los documentos. Sin embargo, Camisón lo considera insuficiente, pues estos dictámenes no despliegan una incidencia real y efectiva en la toma de decisiones por parte de los órganos comunitarios.

El sistema alemán, analizado en el cuarto y último de los capítulos de esta segunda parte, supone para el autor uno de los más perfeccionados, puesto que racionaliza el sistema del mandato danés, conjugándolo con el escrutinio de los documentos que realizan las comisiones británicas. Son estudiados en detalle tanto el proceso de modificación de la Ley Fundamental alemana y los cambios que introduce en la materia objeto del libro recensionado como la Sentencia del Tribunal Constitucional alemán, de 30 de junio de 2009, a la que hemos hecho referencia anteriormente. Concluye el autor apuntando que este sistema no es lo suficientemente ágil.

El análisis de cada uno de los referentes no se limita al estudio del Parlamento Nacional sino que, además, inteligentemente el autor estudia la participación en los asuntos europeos que llevan a cabo los Parlamento regionales existentes en los respectivos Estados, poniendo así sobre la mesa la dimensión constitucional multinivel de la participación de los Parlamentos en los asuntos de la UE. Este trabajo, por tanto, realiza una importante aportación para el desarrollo del sistema de participación de las Cortes Generales y de las distintas Asambleas Autonómicas españolas.

La tercera y última parte del libro aborda las formas de participación directa de los Parlamentos nacionales. Éstas son las que se desarrollan en el ámbito de la Unión Europea y no en el ámbito interno de cada Estado o Parlamento siendo, por tanto, una participación directa en los asuntos de la Unión. Para su estudio, el autor diferencia, en sendos capítulos, los mecanismos instaurados con anterioridad al fallido Tratado constitucional y las finalmente establecidas en el Tratado de Lisboa.

En el capítulo primero se estudian diferentes órganos e instituciones creados en el seno de la UE con la intención de servir como mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Destacan la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea, la Conferencia de Parlamentos y la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos (más conocida por su acrónimo francés COSAC). Cada uno de ellos son analizados con profundidad y detalle por el autor, añadiendo también el estudio de otros sistemas de participación directa. Estos mecanismos se caracterizan por su naturaleza consultiva y por servir de foro para el intercambio de información entre los diferentes Parlamentos; este hecho lleva a Comisión Yagüe a concluir que no sirven para paliar completamente los déficits que analizamos.

El segundo (y último) capítulo dentro de la tercera parte del libro lleva por título «El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y el Tratado de Lisboa: el futuro de la participación directa».

Así las cosas, lo que se limita a contemplar el actual artículo 12 del TUE, relativo a los Parlamentos Nacionales, es:

- Derecho de los Parlamentos a estar informados.
- Control del principio de subsidiariedad.
- Participación en el Espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de aplicación de las políticas de la UE en dicho espacio.
- Participación en los procedimientos de ratificación de Tratados.

— Información sobre las solicitudes de adhesión (esto es una novedad).

A raíz de la declaración número 23 aneja al Tratado de Niza se plantea un profundo debate sobre el papel que deben tener los Parlamentos nacionales en el seno de la UE. Pese a las diferentes propuestas que fueron presentadas y estudiadas, Lisboa añade, en suma, una única novedad significativa: el control de los Parlamentos Nacionales del principio de subsidiariedad mediante el sistema de alerta temprana. Este mecanismo manifiesta una clara insuficiencia puesto que, por una parte, el órgano comunitario puede mantener la propuesta legislativa incluso con la oposición de los Parlamentos nacionales y, por otra, aunque este control se completa con la posibilidad de interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia, los Parlamentos carecen de legitimidad directa, debiendo, en su caso, instar a la presentación del recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad a su respectivo Ejecutivo nacional.

Por tanto, el sistema de toma de decisiones se complica, produciéndose, además, una merma de la eficacia sin una suficiente mejora en el principio de democracia. Por todo lo expuesto y, teniendo en cuenta que el Parlamento Europeo no es un verdadero Parlamento, el autor concluye que los déficits constitucional y democráticos se mantienen aún hoy en la Unión.

En definitiva, la publicación de este libro supone una significativa contribución a la divulgación y a la comprensión de las formas de participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la UE. Este trabajo, que se sirve del estudio del Derecho comparado, enriquece el debate en torno a la participación de las Cortes Españolas y las Asambleas de las Comunidades Autónomas en los temas europeos, que cada vez abarcan mayor número de materias. La elaboración del libro responde a la recopilación y análisis de los procesos históricos y las formas de participación, por una parte y, por otra, a la defensa de las posiciones y conclusiones jurídicas obtenidas por el autor, lo que hace su lectura recomendable tanto a los estudiosos del Derecho como a cualquier persona relacionada con el ámbito político y, especialmente, comunitario.