

LA INCIDENCIA DEL PROCESO DECISORIO COMUNITARIO EN LAS RELACIONES ENTRE LOS PARLAMENTOS Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

JOSÉ AMÉRIGO ALONSO (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN.- PARTE PRIMERA: EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN. I. *Acerca de la naturaleza del proceso comunitario*. II. *El poder de decisión en el ámbito comunitario*. 1. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea. 2. Acta Única Europea. 3. Tratado de la Unión Europea. 4. Tratado de Ámsterdam. 5. Tratado de Niza. 6. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. III. *Delimitación del problema*. PARTE SEGUNDA: LAS SOLUCIONES. I. *Soluciones comunitarias*. 1. Técnicas orgánicas. 2. Técnicas funcionales. 3. Eficacia de las técnicas comunitarias. II. *Soluciones constitucionales*. 1. La europeización de las Constituciones nacionales. 2. Estudio de las previsiones constitucionales. Alemania, Austria, Dinamarca, Francia, Reino Unido. Otros países: Eslovenia, Finlandia, Grecia, Lituania, Portugal, República Checa, Suecia. 3. Análisis comparado. 4. Conclusión. PARTE TERCERA: EL CASO ESPAÑOL. I. *Generalidades*. II. *La solución nacional*. III. *Una propuesta de revisión constitucional*. BIBLIOGRAFÍA.

(*) Letrado del Consejo de Estado.

INTRODUCCIÓN

El Derecho comunitario incide, aun sin pretenderlo, en las estructuras políticas de los Estados miembros. De esta afirmación se extraen dos ideas: por una parte, que la profundidad e intensidad del proceso de integración europea determina la incidencia de éste en la forma de ejercicio del poder estatal, incluso a nivel interno; y por otra, que la alteración de las estructuras políticas nacionales no es un efecto buscado por el Derecho comunitario, a pesar de que lo produce. Este trabajo tiene por finalidad explicar cómo el proceso decisorio comunitario provoca el desplazamiento de los Parlamentos nacionales, qué soluciones se han adoptado tanto en la esfera comunitaria como en la constitucional comparada para corregir dicho desplazamiento, y finalmente, de qué modo podría adecuarse la Constitución española a la situación señalada.

Con el fin de contestar a tales preguntas, el trabajo se divide en tres partes, las cuales responden a un esquema casi teatral de planteamiento, nudo y desenlace.

En la parte primera o planteamiento se analiza el proceso histórico de la construcción europea desde la sola perspectiva de los procedimientos de elaboración de instrumentos jurídicos, obviando, por ello, referencias a cuestiones tales como las ampliaciones o los asuntos competenciales. Para llevar a cabo dicha tarea, se parte de la descripción del papel asumido por Parlamento Europeo, Consejo y Comisión en el proceso decisorio con arreglo a la redacción originaria del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, y se advierten los sucesivos cambios

introducidos por el Acta Única Europea, así como por los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza, concluyendo con una breve alusión a la regulación prevista en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este análisis sirve de preámbulo a la delimitación del problema, mediante la que se persigue explicar en qué consiste el desplazamiento de los Parlamentos nacionales y cuáles son sus consecuencias.

La parte segunda o nudo está dedicada a la exposición de las soluciones. Advertido el problema por las autoridades de los Estados miembros, fundamentalmente a partir del Tratado de la Unión Europea, éstas intentan revitalizar la aportación parlamentaria por dos vías: incluyendo en los tratados comunitarios declaraciones y protocolos acerca de la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, destinados a darles participación en este ámbito, y estableciendo en el Derecho interno mecanismos para habilitar la intervención del órgano legislativo en la decantación de la voluntad nacional ante las instancias europeas. Por lo tanto, el estudio de las soluciones, en el que se concentran los mayores esfuerzos del trabajo, abarca dos ámbitos, el comunitario y el interno, si bien, en este segundo caso, el interés se centra en las previsiones constitucionales, así como en su análisis comparado.

Esta opción se debe a que en la parte tercera o desenlace, referida al caso español, tras constatar que el problema también existe y que, a pesar de ello, la solución nacional se limita a una regulación legal en buena medida insuficiente, se propone una revisión constitucional. De este modo, la obra se completa con un final, probablemente en exceso ambicioso, en el que se intenta aprovechar la experiencia proporcionada por las Constituciones de otros Estados para ofrecer una alternativa al sistema actual.

PARTE PRIMERA: EL PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN

Esta primera parte del trabajo está dedicada al examen sucinto del ejercicio del poder decisorio en el seno de la Comunidad Europea. Para llevar a cabo dicha tarea, debo hacerme eco, en primer lugar, de la discusión acerca de la naturaleza del proceso comunitario para exponer de

forma sucinta, en segundo lugar, la evolución del ejercicio de dicho poder, así como de las instituciones que lo desempeñan. Mediante el análisis de ambas cuestiones pretendo llegar a la conclusión, espero que compartida por el lector, de que el juego de las instituciones nacionales y comunitarias genera un «problema» consistente en el desplazamiento de los Parlamentos de los Estados miembros.

I. *Acerca de la naturaleza del proceso comunitario*

El proceso comunitario ha generado en la doctrina una polémica sobre su naturaleza en la que el enfrentamiento entre las posturas internacionalistas y supranacionalistas ha sido sustituido por el triunfo de las opciones intermedias.

De acuerdo con las tesis internacionalistas, la Comunidad Europea, como producto central del referido proceso, no es más que una organización internacional destinada, como las demás, a favorecer la cooperación entre Estados. Partiendo de definiciones de las organizaciones internacionales como la propuesta por J.M. Sobrino Heredia, según la cual éstas se configuran como «unas asociaciones voluntarias de Estados establecidas por acuerdo internacional, dotadas de órganos permanentes, propios e independientes encargados de gestionar unos intereses colectivos y capaces de expresar una voluntad jurídicamente distinta de la de sus miembros», los partidarios de esta postura destacan la concurrencia de todas las notas características de tales organizaciones en la Comunidad Europea. Así, ésta fue creada con la denominación de Comunidad Económica Europea mediante el Tratado de Roma de 25 de marzo de 1957, que le dotó de un marco institucional para permitir la creación de un mercado común. En consecuencia, en esta primera interpretación del fenómeno comunitario prima la concepción interestatal, o mejor dicho, intergubernamental, por ser los ejecutivos nacionales, con base en su competencia en materia de política exterior, los protagonistas de dicho fenómeno.

Por el contrario, la concepción supranacionalista se caracteriza por poner el énfasis en las peculiaridades del mencionado proceso que distinguen a la Comunidad Europea de las organizaciones internacionales.

Tales peculiaridades convierten a la Comunidad Europea en una entidad formada por la integración de sus Estados miembros, capaz de adoptar actos jurídicamente vinculantes para los nacionales de los mismos, cuya eficacia viene custodiada por un aparato judicial propio, así como de financiarse con medios independientes de la voluntad de dichos Estados. Como resultado del proceso de integración, surge, por tanto, una estructura con elementos asimilables a los de un país federal.

La mayor parte de la doctrina ha abandonado la defensa de estas posturas para mantener la denominada opción intermedia. Según la misma, la Comunidad Europea es una organización internacional en la que coexisten características supranacionales e intergubernamentales. La mejor prueba de ello la ofrecen, dentro del marco institucional de la Comunidad Europea, el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo, que representan respectivamente los intereses de los Gobiernos nacionales, de la propia Comunidad y de los pueblos que conviven en su territorio. En particular, la tensión dialéctica entre intergubernamentalidad y supranacionalidad se plasma con nitidez en la primera de las instituciones citadas, el Consejo: su composición es claramente intergubernamental, mientras que su *modus operandi* responde a uno y otro principio en función de que adopte sus decisiones por unanimidad o mayoría.

II. *El poder de decisión en el ámbito comunitario*

El examen somero de esta materia, realizado desde una perspectiva histórica, exige convertir en hitos los tratados para distinguir varias etapas, en las que analizar el papel desempeñado por cada una de las mencionadas instituciones (Consejo, Comisión y Parlamento Europeo) en los procedimientos de elaboración de instrumentos jurídicos.

1. Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea

La firma de este acuerdo internacional en Roma el 25 de marzo de 1957, junto con la del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM), supuso el triunfo del modelo de

construcción europea propugnada en la Declaración Schuman, presentada por el Ministro de Asuntos Exteriores francés, R. Schuman, el 9 de mayo de 1950, según la cual Europa no se haría «*de golpe ni en una construcción de conjunto*», sino «*mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho*» y gracias al establecimiento de «*bases comunes de desarrollo económico*».

El referido modelo se plasmó, en un primer momento, en la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero en virtud del Tratado de París de 18 de abril de 1951 (entrado en vigor el 23 de julio de 1952 por un plazo de cincuenta años), a través de la cual se perseguía contribuir a la pacificación del continente y poner fin al antagonismo franco-alemán, implicando a los Estados parte en un proyecto económico común de alcance limitado, pero significativo: limitado, porque los objetivos de la organización se ceñían fundamentalmente a la libre circulación de los productos citados y al libre acceso a sus fuentes de producción, así como a la modernización del sector; y significativo, porque en esa época descansaba sobre el carbón y el acero una industria pesada reveladora del poder económico de los países, además de potencialmente productora de armamento.

El entusiasmo generado a raíz del Tratado de París y la presión estadounidense en el marco de la política de bloques provocaron que los intentos de cooperación en Europa se dirigiesen hacia los ámbitos militar y político. El fracaso de la Comunidad Europea de Defensa y de la Comunidad Política Europea, debido a la negativa de la Asamblea Nacional francesa en 1954 a ratificar el tratado relativo a la primera de tales organizaciones, condujo a que se retomasen los postulados de la Declaración Schuman a partir de la Conferencia de Mesina, celebrada en junio de 1955. Como resultado del avance en la línea económica, nacieron la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, cuyos Tratados constitutivos entraron en vigor el 1 de enero de 1958.

De las tres Comunidades Europeas existentes desde entonces, el protagonismo fue asumido por la «Económica» dado que, aun siendo su naturaleza sectorial como en las otras dos organizaciones, su objetivo era mucho más ambicioso: el establecimiento de un mercado común

para «*sentar las bases de una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos*»; es decir, como ha señalado R. Alonso García, en dicha Comunidad la «sectorialidad» se refería al terreno económico en general, y no a un ámbito específico del mismo.

El esquema organizativo resultante de los tres Tratados constitutivos se caracterizaba por la multiplicación de las instituciones, al estar dotada cada una de las Comunidades Europeas de un sistema propio. Para evitar dicha multiplicación, se adoptaron dos medidas. La primera de ellas consistió en la firma del Convenio sobre determinadas instituciones comunes el mismo día 25 de marzo de 1957, que unificó el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia; la segunda medida completó este proceso unificador mediante el Tratado para la fusión de los ejecutivos europeos, firmado en Bruselas el 8 de abril de 1965, constituyendo un Consejo y una Comisión únicos de las Comunidades Europeas. Dentro de este esquema, y dejando al margen el control jurisdiccional atribuido al Tribunal de Justicia, la intervención de las demás instituciones señaladas en el proceso decisorio (1) respondía a las siguientes reglas generales:

A/ La Asamblea (denominación que empleaba el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea para designar lo que hoy es el Parlamento Europeo), desempeñaba únicamente «*competencias de deliberación y control*», de acuerdo con la redacción original del artículo 137 del citado acuerdo internacional, participando en el proceso decisorio por medio de las consultas. Tales consultas, de eficacia jurídica no vinculante, eran preceptivas cuando específicamente para una materia el tratado exigía la intervención de la Asamblea, compuesta entonces por delegados designados por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros (artículo 138).

B/ El Consejo, del que formaban parte los representantes de los Estados («*cada Gobierno estará representado en él por uno de sus miembros*»), según la versión primitiva del artículo 146 del Tratado

(1) La mención al proceso decisorio se utiliza en un estadio normativo, como la sucesión de actuaciones dirigidas a la producción de reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes, como instrumentos jurídicos citados en la versión originaria del artículo 189 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

constitutivo de la Comunidad Económica Europea), se configuró desde el primer momento como la institución encargada de asegurar la coordinación de las políticas económicas para la consecución de los fines de la organización (artículo 145), por lo que se le atribuyó las más importantes facultades decisorias, incluido el «poder normativo general de naturaleza legislativa», en palabras de A. Mangas Martín.

C/ La Comisión, a la que correspondía –y corresponde– garantizar el funcionamiento y desarrollo del mercado común, asumió un papel destacado en el proceso decisorio, más allá de sus escasos poderes normativos, a través del derecho de iniciativa, atribuido a esta institución a lo largo del articulado del Tratado constitutivo. En efecto, salvo en contadas excepciones, se exigía que el Consejo actuase a propuesta de la Comisión, la cual ostentaba, de este modo, un cuasi monopolio de iniciativa normativa. Para evitar que una hipotética pasividad de la Comisión en el ejercicio del mencionado derecho paralizase la actividad de la Comunidad, el artículo 152 del acuerdo internacional, en su redacción primigenia, reconoció al Consejo la posibilidad de solicitar el sometimiento de las «*propuestas pertinentes*».

En el período comprendido entre la creación de la Comunidad Económica Europea y la primera modificación sustancial de su Tratado constitutivo, llevada a cabo por el Acta Única Europea, se produjeron dos alteraciones del esquema general expuesto, en un caso, a raíz de los compromisos adquiridos entre las instituciones comunitarias, y en el otro, debido al acuerdo entre los Estados miembros.

En cuanto a la primera de tales alteraciones, trae causa de la decisión adoptada en 1960 por el Consejo de extender la consulta a la Asamblea, aun cuando no fuese preceptiva, a todos los asuntos importantes. De esta forma, la intervención de esta institución en los procedimientos de elaboración de instrumentos normativos, si bien continuaba limitada al desempeño de funciones consultivas, adquirió una mayor relevancia cuantitativa –al ser consultada en más asuntos de los exigidos por los tratados– y cualitativa –toda vez que, entre los asuntos remitidos en consulta, se incluían los más destacados–. Como complemento de esta medida, el Consejo se comprometió en la década de los 70 a informar al Parlamento Europeo (elegido por sufragio univer-

sal directo desde 1979) de los motivos por los que se apartaba de su opinión cuando así sucedía.

La segunda alteración aludida se plasmó en el Compromiso de Luxemburgo, mediante el que se puso fin a la denominada «crisis de la silla vacía». En el origen de esta situación radicaba la inquietud francesa ante la cesión de soberanía que implicaba la introducción de técnicas supranacionales en el sistema de adopción de decisiones, en concreto, la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada en las votaciones del Consejo en diversos ámbitos, como la política agrícola común, prevista a partir de la tercera etapa del período de transición para el establecimiento del mercado común, que se iniciaba el 1 de enero de 1966. Dicha inquietud provocó que Francia, presidida por C. De Gaulle, abandonara las reuniones del Consejo en julio de 1965, dando lugar a la referida crisis, que pudo ser superada gracias al Compromiso de Luxemburgo de 30 de enero de 1966. Este acuerdo, *de facto* y sin modificar la letra de los Tratados constitutivos, introdujo dos cambios significativos en el proceso decisorio:

Por una parte, en relación con el funcionamiento del Consejo, cuando estuviesen en juego intereses muy importantes de uno o varios países, los miembros de dicha institución se esforzarían, en virtud del Compromiso, por alcanzar soluciones que pudieran ser asumidas por todos con respeto a sus intereses respectivos. En consecuencia, el acuerdo adoptado por los Estados en enero de 1966 implicaba renunciar a la votación por mayoría en beneficio de la unanimidad cada vez que tales intereses nacionales fuesen invocados.

Por otra parte, respecto del derecho de iniciativa de la Comisión, y sin menoscabo del mismo, esta institución entablaría contacto, conforme al Compromiso de Luxemburgo, con los ejecutivos de los Estados miembros con anterioridad a la elaboración de las propuestas más delicadas (aquéllas «de importancia particular»).

2. Acta Única Europea

Este tratado, aprobado el 17 y el 28 de febrero de 1986 y entrado en vigor el 1 de julio de 1987, supuso, de un lado, la primera revisión sus-

tancial de los Tratados constitutivos, y de otro, la institucionalización de la cooperación política de los Estados miembros, que hasta entonces había permanecido nítidamente separada de la integración comunitaria. El Acta Única Europea debe su denominación al hecho de que prevaleciese la tesis favorable a abordar ambas cuestiones en su solo texto convencional, frente a la que abogaba por elaborar dos tratados distintos.

Las modificaciones introducidas en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea que incidieron en el proceso decisorio, pueden sintetizarse del siguiente modo:

a) La mayoría cualificada en el Consejo

Como se ha puesto de relieve, aunque la aplicación del Tratado constitutivo conllevaba el sistema de votación por mayoría cualificada en determinados ámbitos a partir del 1 de enero de 1966, tal previsión quedó neutralizada por medio del Compromiso de Luxemburgo. La voluntad de los Estados de normalizar la situación tuvo dos manifestaciones.

En primer lugar, en el Acta Única Europea se dotó a la mayoría cualificada de un mayor alcance, ya que se estableció como sistema de votación para nuevas competencias, como las políticas social y medioambiental, y sustituyó a la unanimidad en algunas competencias existentes, como la libre prestación de servicios o la libre circulación de capitales. Esta ampliación de las cláusulas de intervención por mayoría cualificada en el Consejo hacía tambalear el espíritu del Compromiso de Luxemburgo. En segundo lugar, el Acta Única Europea (2) dio lugar a una modificación del Reglamento Interno del Consejo con el fin de mejorar sus procedimientos de decisión, que permitía iniciar la votación en el seno de esta institución, no sólo por iniciativa de su Presidente, sino también a instancia de cualquier país o de la Comisión siempre que

(2) En particular, la Declaración de la Presidencia sobre el plazo dentro del cual deberá pronunciarse el Consejo en primera lectura (apartado 2 del artículo 149 del Tratado de la Comunidad Económica Europea), incluida en su Acta Final.

se mostrasen partidarios la mayoría simple de los miembros del Consejo. Por lo tanto, los Estados que desearan evitar el juego de la mayoría cualificada invocando un interés nacional muy importante, tenían a su vez que impedir el inicio de la votación, mucho más accesible a la vista de la modificación del indicado reglamento.

En definitiva, como ha señalado J.H.H. Weiler en su trabajo sobre «La Transformación de Europa», la virtualidad de la mayoría cualificada como técnica supranacional convirtió al Acta Única Europea en «una erupción de proporciones considerables», puesto que «a diferencia de cualquier época anterior de la Comunidad, y a diferencia de la mayor parte de sus restantes experiencias internacionales o transnacionales, los Estados miembros están ahora en una situación en la que se enfrentan a normas vinculantes, adoptadas total o parcialmente contra su voluntad, con eficacia directa en sus ordenamientos jurídicos nacionales».

b) La ampliación de la participación del Parlamento Europeo

Con anterioridad al Acta Única Europea, la intervención de esta institución en el proceso decisorio se limitaba a los dictámenes emitidos, no sólo cuando la consulta era preceptiva, sino también cuando el Consejo requería potestativamente la opinión parlamentaria, de acuerdo con la práctica iniciada en 1960. Con el objetivo de reforzar los poderes del Parlamento Europeo, se introdujeron dos procedimientos: de dictamen conforme y de cooperación.

La creación por el Acta Única Europea del primero de los procedimientos mencionados tenía por finalidad someter al dictamen conforme del Parlamento Europeo la conclusión de los tratados de adhesión de nuevos países, así como los acuerdos internacionales de asociación. Siguiendo a A. Mangas Martín, la naturaleza jurídica del dictamen conforme es la de «un acto de autorización para celebrar un acuerdo internacional, similar al que se precisa en el Derecho interno por parte de los Parlamentos nacionales para la prestación del consentimiento del Estado».

En cuanto al procedimiento de cooperación, éste constituyó una de las principales novedades del Acta Única Europea cuya importancia

derivaba del mayor peso que atribuía al Parlamento Europeo en el ámbito estrictamente normativo. Introducido en el antiguo artículo 149 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, este procedimiento constaba de varios trámites:

- En primera lectura, el Consejo adoptaba, por mayoría cualificada y previo dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión, una posición común.
- Remitida la posición común al Parlamento Europeo, éste disponía de un plazo de tres meses, prorrogable por un mes, para decidir sobre su adopción, rechazo o modificación. En el primer supuesto (o cuando el Parlamento Europeo no se pronunciaba en el referido plazo) correspondía al Consejo aprobar definitivamente el acto legislativo de conformidad con la posición común, mientras que en el segundo el Consejo sólo podía adoptar el acto en segunda lectura por unanimidad.
- En el caso de que el Parlamento Europeo hubiese propuesto enmiendas a la posición común del Consejo, la Comisión debía reexaminarla en un mes, incluyendo o excluyendo tales enmiendas. En el plazo de tres meses (cuatro como máximo), el Consejo tenía que optar por cualquiera de las siguientes posibilidades: o bien por mayoría cualificada adoptar la propuesta reexaminada, o bien por unanimidad modificar dicha propuesta, incluso acogiendo enmiendas descartadas por la Comisión; a falta de decisión dentro de plazo por parte del Consejo, la propuesta se consideraba no adoptada.

3. Tratado de la Unión Europea

Mediante este tratado, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, se creó la Unión Europea, iniciándose, según su preámbulo, «una nueva etapa en el proceso de integración europea» emprendido en los años 50. No siendo éste el lugar idóneo para estudiar el significado de la nueva organización, sí debe destacarse ahora que la misma tenía su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con formas intergubernamentales de cooperación en materias de política exterior y de seguridad común, así como en los ámbitos de justicia e interior.

En el pilar comunitario, el Tratado de la Unión Europea, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, constituyó la más extensa reforma de los Tratados fundacionales. Respecto del ejercicio del poder decisorio en la Comunidad Económica Europea, denominada desde entonces Comunidad Europea, la introducción del procedimiento de codecisión en el artículo 189 B de su Tratado constitutivo (actual 251) supuso un giro decisivo para la atribución de verdaderas competencias legislativas al Parlamento Europeo. Así se apreciaba en el desarrollo de dicho procedimiento, en el que se distinguían tres lecturas:

- Primera lectura: Al igual que en el procedimiento de cooperación, el Consejo adoptaba una posición común por mayoría cualificada, previo dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de la Comisión.
- Segunda lectura: Una vez transmitida tal posición al Parlamento Europeo, éste debía pronunciarse sobre ella en tres meses, plazo ampliable por un mes más. Si no tomaba decisión alguna o aprobaba la posición común, el Consejo procedía a la adopción definitiva del acto con arreglo a la misma. No obstante, el Parlamento Europeo también podía proponer enmiendas o manifestar su intención de rechazar la posición común. En este segundo caso, el Consejo tenía la posibilidad de convocar una reunión del Comité de Conciliación para dar una explicación más amplia de su posición, lo que colocaba al Parlamento Europeo en situación de decidir si ratificaba su rechazo, imposibilitando la adopción del acto, o proponía enmiendas.

En el supuesto de introducción de enmiendas, ya tuviese lugar en un primer momento, ya tras la reunión del citado comité, las mismas eran objeto de un dictamen de la Comisión. Evacuado éste, el Consejo decidía en segunda lectura sobre las enmiendas del Parlamento por mayoría cualificada, requiriéndose unanimidad para aquéllas que hubiesen sido informadas negativamente por la Comisión. La oposición del Consejo a adoptar el acto con las enmiendas del Parlamento Europeo provocaba la convocatoria del Comité de Conciliación, compuesto paritariamente por miembros de ambas instituciones.

- Tercera lectura: Como resultado de la intervención del referido comité, se daban dos posibilidades:
- Si en el plazo de seis semanas (prorrogable por otras dos) aprobaba un texto conjunto, éste era sometido al Consejo y al Parlamento Europeo para su adopción, de modo que el rechazo por parte de cualquiera de ambas instituciones suponía que el acto propuesto se considerase no adoptado.
 - Si no aprobaba un texto conjunto, la consecuencia también consistía en la no adopción del acto. Con la siguiente excepción: el Consejo aún podía confirmar por mayoría cualificada la posición común acordada con anterioridad al inicio de la conciliación junto con las enmiendas propuestas por el Parlamento, dando lugar a la adopción del acto en cuestión, salvo que esta última institución rechazase el texto por mayoría absoluta de sus miembros.

El fortalecimiento del Parlamento que trajo consigo el Tratado de la Unión Europea mediante la creación del procedimiento de codecisión previsto en competencias tan significativas como la aproximación de legislaciones con incidencia en el mercado interior (antiguo artículo 100 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea), se completó con la atribución a dicha institución de la facultad de impulsar el ejercicio por la Comisión de su derecho de iniciativa, facultad de la que gozaba el Consejo desde los Tratados originarios.

4. Tratado de Ámsterdam

Este acuerdo internacional, firmado en la ciudad holandesa el 2 de octubre de 1997 y en vigor desde el 1 de mayo de 1999, además de operar una nueva numeración de los Tratados constitutivos y de la Unión Europea, los modificó, introduciendo, entre otras novedades, el sistema de la «cooperación reforzada» para una mayor integración entre los Estados que lo desearan mediante el empleo del marco institucional y procedimental europeo, o la «comunitarización» de competencias que en el Tratado de Maastricht se vinculaban a las formas intergubernamentales de cooperación.

El Parlamento Europeo fue el principal beneficiario de las reformas realizadas por el Tratado de Ámsterdam en el marco de los procesos decisorios. Con la pretensión de situar a la institución parlamentaria en pie de igualdad con el Consejo, se adoptaron dos medidas con relación al procedimiento de codecisión. Por una parte, se extendió su ámbito material de aplicación hasta el punto de que la utilización del procedimiento de cooperación quedó relegada a determinadas decisiones relativas a la Unión Económica y Monetaria (3). Por otra parte, se simplificó el procedimiento de codecisión en cada una de sus fases, como se pone de manifiesto en la redacción vigente del artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea:

- Se prevé la posibilidad, en aras de una mayor agilidad procedimental, de adoptar un acto en primera lectura si el Consejo aprueba todas las enmiendas contenidas en el dictamen del Parlamento Europeo, o si éste no propone enmienda alguna. Sólo en los demás casos, se exige que el Consejo adopte una posición común y la transmita al Parlamento.
- En la segunda lectura del Parlamento Europeo, su rechazo de la posición común conlleva la no adopción del acto propuesto, sin que el Consejo tenga la posibilidad de convocar una reunión del Comité de Conciliación para compeler a aquélla institución a que ratifique su rechazo o proponga enmiendas.
- En el supuesto de que el Comité de Conciliación fracase en su tarea de elaborar un texto conjunto, el acto se considera no adoptado, sin excepción. De esta forma, se priva al Consejo de la opción de aprobar el acto en tercera lectura, al margen de dicho texto conjunto, conforme a la posición común anterior a la conciliación junto con las enmiendas del Parlamento.

(3) En este sentido, J.M. Peláez Marón ha señalado que «buena prueba del extremo debilitamiento del proceso de cooperación es el contraste de las materias que le eran sometidas según el texto inicial del TUE y las que conserva tras la revisión de Ámsterdam», de modo que las cuestiones que dejaron de ser dependientes, en cuanto a su desarrollo, de dicho procedimiento, pasaron a «engrosar el nutrido contingente de cuestiones sometidas al procedimiento de codecisión».

5. Tratado de Niza.

El objetivo del Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 consistió, como ha indicado en su estudio sobre dicho texto R. Alonso García, en «preparar a la Unión Europea para las futuras ampliaciones, abordando la reforma frustrada en Ámsterdam». De ahí que las novedades más importantes del tratado examinado afectasen a aspectos institucionales (y a la operatividad de la «cooperación reforzada»).

En concreto, deben mencionarse las modificaciones introducidas en el funcionamiento del Consejo, las cuales, habiéndose incorporado en un protocolo anejo al Tratado de Niza (4), no entraron en vigor en la misma fecha que éste, es decir, el 1 de febrero de 2002, sino el 1 de noviembre de 2004. Tales modificaciones incidieron, no sólo en el régimen de ponderación de votos en el seno de dicha institución, sino también en el *modus operandi* de la mayoría cualificada. Respecto de esta cuestión, el sistema establecido en el artículo 205.2 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en la redacción dada al mismo por el referido protocolo, exige que, cuando el Consejo deba aprobar una decisión por mayoría cualificada, se sobrepasen cumulativamente tres umbrales: primero, que los acuerdos alcancen determinados votos; segundo, que tales votos representen la votación favorable de la mayoría de Estados miembros, cuando se trate de actos adoptados a propuesta de la Comisión, y de dos tercios de dichos países, en los demás casos; y tercero, que el respaldo del acto comprenda un 62 por 100 de la población total de la Unión, cláusula de verificación demográfica que únicamente entra en juego a solicitud de cualquier miembro del Consejo. A pesar de las dificultades que presenta el sistema diseñado en Niza, el acuerdo sobre las cuestiones reseñadas permitió que las materias en las que se exigía la unanimidad del Consejo se redujeran considerablemente.

Por otra parte, el Tratado de Niza, continuando la línea de reformas abordada en Ámsterdam, reforzó el papel institucional del Parlamento Europeo al establecer nuevos supuestos en los que la intervención comunitaria debía producirse mediante el procedimiento de codecisión.

(4) El Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea.

6. Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

De acuerdo con el artículo I-1 de este tratado, que se firmó en Roma el 29 de octubre de 2004, se crea mediante el mismo una «nueva» Unión Europea que, sobre la base de una doble legitimidad, como afirma P. Andrés Sáenz de Santa María, constituida por la voluntad de los ciudadanos y los Estados de Europa de construir un futuro común, ha de suceder a la «antigua» Unión Europea y a la Comunidad Europea (5). De las características que la doctrina atribuye a este tratado, cuyo análisis generalizado excede del objetivo del trabajo, resalta la voluntad de simplificación y aclaración en distintos ámbitos, entre ellos, el competencial (en el que se establece la distinción entre tres categorías generales: las competencias exclusivas, compartidas y ámbitos de apoyo, coordinación o complemento) y el jurídico (clasificando los actos de esta naturaleza en legislativos, que comprenden las leyes y las leyes marco, y no legislativos, entre las que se incluyen los reglamentos y las decisiones). Asimismo, como novedad, debe mencionarse el reconocimiento *sui generis* de la iniciativa popular que realiza el artículo I-47 en aplicación del principio de democracia participativa, al otorgar a un millón de ciudadanos europeos, nacionales de un número significativo de Estados, la posibilidad de invitar a la Comisión a que presente una «*propuesta adecuada*» de acto jurídico.

A pesar de que la entrada en vigor de este texto no se producirá hasta el 1 de noviembre de 2006, siempre que se hayan depositado todos los instrumentos de ratificación, o en su defecto, hasta el primer día del segundo mes siguiente al del depósito del instrumento de ratificación del último Estado signatario que cumpla dicha formalidad (artículo IV-447), es preciso examinar cómo se resuelven en el Tratado constitucional dos cuestiones aludidas a lo largo del examen del ejercicio del poder decisorio: el funcionamiento del Consejo y el papel del Parlamento Europeo en la elaboración jurídica a través del procedimiento de codecisión.

(5) De la fusión de ambas organizaciones ha quedado excluida la Comunidad Europea de la Energía Atómica, además de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, que desapareció en julio de 2002 como consecuencia de la expiración del plazo de vigencia de cincuenta años previsto en su Tratado constitutivo.

Por lo que se refiere a la primera de tales cuestiones, el Tratado constitucional establece una nueva forma de calcular la mayoría cualificada del Consejo en el artículo I-25, si bien el Protocolo sobre las disposiciones transitorias relativas a las instituciones y órganos de la Unión difiere su vigencia hasta el 1 de noviembre de 2009, aplicándose en el período intermedio el sistema previsto en el Tratado de Niza. Conforme al citado precepto, la concurrencia de la mayoría cualificada exige la superación de dos límites, de Estados y población, cuya fijación depende de que el Consejo actúe o no a propuesta de la Comisión o del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión:

- a) Cuando se requiera dicha propuesta, se precisa el 55 por 100 de los miembros del Consejo que incluya al menos a quince de ellos, y el 65 por 100 de la población de la Unión. Para contrarrestar el criterio poblacional, el artículo I-25 establece que una minoría de bloque deberá estar compuesta *«por cuatro miembros de Consejo, a falta de lo cual la mayoría cualificada se considerará alcanzada»*.
- b) Cuando no se requiera propuesta de la Comisión ni del Ministro de Asuntos Exteriores de la Unión, se precisa el 72 por 100 de los Estados y el 65 por 100 de la población.

En cuanto al Parlamento Europeo, «ganador *a priori*», según P. Andrés Sáenz de Santa María, del Tratado constitucional, se reconoce en los artículos I-20 y I-23 de este texto que dicha institución ejerce la función legislativa conjuntamente con el Consejo. A esta previsión contribuye la generalización del procedimiento de codecisión, incluido en el artículo III-396 como el procedimiento legislativo ordinario. La principal variación con respecto al artículo 251 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea vigente radica en el desarrollo del procedimiento en primera lectura. Así, conforme al Tratado constitucional, elaborada una propuesta por la Comisión, corresponde al Parlamento Europeo aprobar su posición (y no simplemente un dictamen), de modo que, si el Consejo la aprueba, se adoptará el acto propuesto en la formulación correspondiente a la misma, debiendo esta institución en caso contrario elaborar su propia posición para que se reinicie el procedimiento en segunda lectura. De esta manera, se mantiene la agilidad decisoria que permite la aprobación del acto legislativo en primera

lectura, pero se recalca el protagonismo del Parlamento en la adopción del acto en este trámite.

III. *Delimitación del problema*

El análisis histórico de la elaboración de los instrumentos jurídicos en la Comunidad Europea pone de relieve, por una parte, que se ha producido un desapoderamiento progresivo de las facultades del Consejo, y por otra, que, a pesar de ello, esta institución continúa siendo la principal instancia decisoria. En efecto, sin perjuicio del derecho de iniciativa de la Comisión, el Consejo, o bien ostenta la única palabra, ya sea por unanimidad o por mayoría, o bien decide con una intervención del Parlamento Europeo más o menos intensa, según ésta tenga lugar por los procedimientos de codecisión, dictamen conforme, cooperación o consulta; pero incluso en el primero de estos procedimientos, cuyo ámbito material de aplicación se ha extendido notablemente desde su creación por el Tratado de la Unión Europea, la máxima aspiración ha consistido en situar a la institución parlamentaria en pie de igualdad con el Consejo.

¿Incide el esquema expuesto del ejercicio del poder decisorio europeo en las relaciones entre los Gobiernos y los Parlamentos nacionales? En principio, se debería responder negativamente, dado el reconocimiento del principio de autonomía institucional (entendido como «libertad de autoorganización» en opinión de L.M. Díez-Picazo), en virtud del cual corresponde a los Estados determinar los mecanismos e instrumentos institucionales vinculados al cumplimiento de las obligaciones derivadas de su participación en el proceso de integración comunitaria. No obstante, a pesar de que el principio citado tiene su fundamento en el artículo 6.3 del Tratado de la Unión Europea (artículo I-5 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa), según el cual la Unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros, de lo que resulta la incapacidad del Derecho comunitario para modificar formalmente las estructuras constitucionales internas, dicho ordenamiento «no es neutro» respecto de tales estructuras, toda vez que, como ha destacado P. Pérez Tremps, «la autonomía institucional de los Estados no puede permanecer ajena a un proceso de integración cada vez más pro-

fundo e intenso». Por lo tanto, bajo la apariencia de neutralidad que exige el principio de autonomía institucional, los Parlamentos nacionales sí se ven afectados por el modo de ejercicio del poder decisorio en el ámbito comunitario. En este apartado me centraré en explicar cómo se produce tal incidencia y cuáles son sus consecuencias.

A. Desplazamiento de los Parlamentos nacionales

El proceso de integración europea conlleva, por una parte, el desapoderamiento de los Parlamentos nacionales del ejercicio de sus poderes legislativos en las materias transferidas en beneficio de las instituciones comunitarias, pero supone, por otra, como ha señalado M. Delgado-Iribarren García-Campero, la recuperación por los ejecutivos estatales de parte de los poderes cedidos «mediante su ejercicio en común en la instancia comunitaria decisoria por excelencia, el Consejo». De esta forma, los Gobiernos de los Estados miembros se benefician de dicho desapoderamiento, puesto que, con el límite del ejercicio compartido, aumentan sus facultades en la medida en que asumen algunas que hasta entonces ostentaban en el ámbito interno los órganos parlamentarios. Dicho de otro modo, los ejecutivos detentan, a través de las estructuras comunitarias, poderes legislativos de los que carecen en sus respectivos escenarios nacionales.

No impiden que se produzca esta situación los cauces tradicionales o comunes de intervención de los Parlamentos nacionales en el proceso europeo, que resultan, en consecuencia, insuficientes. Tales cauces pueden sistematizarse del siguiente modo:

- En relación con el Derecho originario, las Constituciones de los Estados miembros prevén la participación de los Parlamentos en los procedimientos de celebración de los tratados de integración, lo que implica que la transferencia del ejercicio de competencias estatales a instituciones internacionales ha de contar con el apoyo parlamentario. A juicio de J. Rideau, tales previsiones constitucionales suponen la atribución a los órganos parlamentarios de una función constituyente dentro de la Comunidad Europea, siendo dicha función de carácter esencial al condicionar «la evolución de la construcción europea».

- En relación con el Derecho derivado (6), la intervención de los Parlamentos nacionales en la formación de las normas comunitarias –fase ascendente– sólo puede articularse a través de su función de control gubernamental. En la aplicación del Derecho derivado –fase descendente–, deben mencionarse los reglamentos y las directivas (o leyes europeas y leyes marco europeas, en la terminología del Tratado constitucional), distinguiendo entre ambas figuras: mientras que los reglamentos son obligatorios en todos sus elementos y directamente aplicables en cada país miembro, quedando prohibida, como regla general, cualquier medida de interiorización, las directivas sólo obligan a los Estados en cuanto al resultado, correspondiendo a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios de interiorización, la cual es necesaria aun cuando se produzca el efecto directo. Por lo tanto, dependiendo del sistema nacional de fuentes, la incorporación de una directiva puede exigir la elaboración de una ley en sentido formal por el Parlamento.

Los cauces expuestos resultan insuficientes para evitar el empobrecimiento competencial de los Parlamentos nacionales y el correlativo enriquecimiento de los Gobiernos, provocados por el proceso de integración europea. Así, los órganos parlamentarios intervienen en el proceso de ratificación de las normas que integran el Derecho originario mediante la aprobación o rechazo en bloque de un tratado internacional negociado y firmado por otros, por lo que esta función, a mi entender, dista mucho de poder ser calificada como esencial. Y, sobre todo, una vez atribuido a la Comunidad Europea el ejercicio de competencias estatales mediante dicho tratado, el papel de los Parlamentos nacionales se limita al control de los respectivos Gobiernos y a la incorporación de las directivas comunitarias cuando haya de producirse por ley. La insuficiencia de estos instrumentos se debe a que los procedimientos de control parlamentario del ejecutivo no están pensados para dirigir la acción de éste en la fase ascendente o de formación del Derecho comunitario derivado, y a que la intervención de los Parlamentos en la

(6) No se tienen en cuenta ahora las modificaciones constitucionales dirigidas a solucionar el problema, ya que tales modificaciones serán objeto de estudio en la Parte Segunda de este trabajo.

fase descendente cada vez tiene menor relevancia al ser las directivas tan detalladas que no dejan apenas margen de maniobra al legislador estatal.

B. Valoración del desplazamiento

El fenómeno expuesto ha sido frecuentemente analizado en clave de déficit democrático, lo que, a mi juicio, requiere alguna precisión.

Dicho déficit no puede atribuirse a la circunstancia de que la separación de poderes no sea uno de los principios inspiradores del sistema institucional comunitario. Al fin y al cabo, existe entre la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo un juego de poderes y contrapoderes, explicado por la doctrina con base en el principio de equilibrio institucional, «que permite garantizar que la Comunidad no sea un Estado despótico en el sentido en el que Montesquieu lo entendía» (O. Dubos). Tampoco, en mi opinión, puede la composición de las instituciones comunitarias decisorias servir de fundamento para denunciar una hipotética situación deficitaria desde el punto de vista democrático en los procedimientos de elaboración de instrumentos jurídicos. Como se ha visto, se ha generalizado en tales procedimientos la participación del Parlamento Europeo, cuyos diputados son elegidos desde 1979 por sufragio universal directo (artículo 190 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea). Pero incluso cuando los actos son adoptados unilateralmente por el Consejo, debe tenerse en cuenta que éste se compone de «*un representante de cada Estado miembro de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado*» (artículo 203 del citado convenio, en la redacción dada al mismo en Maastricht), por lo que la legitimidad de esta institución deriva de la de los ejecutivos nacionales.

En definitiva, si se produce un déficit democrático, es porque, como efecto colateral de la integración, el Gobierno hace a nivel comunitario lo que no puede hacer en el orden interno: legislar. La alteración del principio de separación de poderes, que, a diferencia de lo que sucede en el sistema institucional de la Comunidad Europea, sí opera en las Constituciones nacionales como criterio vertebrador de las relaciones

orgánicas, genera un desequilibrio que afecta a los fundamentos mismos del régimen democrático. De ahí la preocupación por solucionar el problema.

PARTE SEGUNDA: LAS SOLUCIONES

Esta parte del trabajo tiene por objeto examinar las medidas adoptadas en dos niveles (el comunitario y el constitucional comparado) destinadas a corregir la situación de déficit democrático derivada del desplazamiento de los Parlamentos nacionales. De este modo, se examinarán, por una parte, los mecanismos incluidos en los tratados de integración a partir de los años noventa del siglo pasado para facilitar la participación de dichos órganos parlamentarios en los asuntos comunitarios, y por otra, distintos modelos de Derecho constitucional comparado arbitrados con el propósito de articular la intervención parlamentaria en la formación de la postura estatal en el Consejo.

I. *Soluciones comunitarias*

La voluntad de los Estados miembros de introducir en los tratados de integración provisiones relativas al papel de los Parlamentos nacionales en la actividad comunitaria, que no existió en el momento fundacional, surgió a raíz de la celebración del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992. Ello se debió a que dicho convenio supuso un salto cuantitativo y cualitativo en las competencias de la organización, impulsado además por la *vis expansiva* inherente al sistema de definición de las mismas en función de los objetivos, lo que provocó que el desplazamiento de los órganos parlamentarios, considerado por algunos países en estadios anteriores de la construcción comunitaria como un problema secundario, adquiriera la dimensión suficiente como para justificar su tratamiento en el Derecho originario. Desde entonces, los Tratados modificativos posteriores han aludido de algún modo a esta cuestión.

Los mecanismos introducidos a partir del Tratado de la Unión Europea, configurados sobre la base de la cooperación en asuntos comunitarios, pueden clasificarse en atención a su naturaleza en técnicas orgá-

nicas y funcionales. En relación con cada una de estas categorías, deben estudiarse los avances que en la cooperación interinstitucional han representado los sucesivos tratados, haciendo referencia en último lugar al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, si bien las alusiones al mismo han de ser tomadas con las cautelas propias de una norma todavía no vigente.

1. Técnicas orgánicas

La fórmula orgánica de cooperación de carácter interparlamentario tuvo su primera manifestación en las reuniones de los Presidentes de los Parlamentos nacionales y del Presidente del Parlamento Europeo, celebradas con regularidad desde 1981. Aunque con anterioridad se habían reunido dichos representantes parlamentarios en 1963 y en 1973, se instituyeron en Conferencia al comienzo de la década de los ochenta para organizar encuentros bianuales (7), y contrarrestar de esta forma el alejamiento entre instituciones que supuso la desaparición de los vínculos derivados de la composición primigenia del Parlamento Europeo (cuyos miembros dejaron de ser delegados designados por los Parlamentos nacionales de entre sus miembros para ser elegidos por sufragio universal directo). De esta Conferencia surgieron las dos iniciativas de cooperación interparlamentaria plasmadas en el Tratado de la Unión Europea, que han tenido diferente éxito:

- La Conferencia de los Parlamentos: La Declaración decimocuarta aneja al Tratado de Maastricht, relativa a la Conferencia de los Parlamentos, pretendía dar cauce a la iniciativa política tomada por los Presidentes de los Parlamentos el 20 de septiembre de 1990. Según la mencionada Declaración, dicha Conferencia, reunida «*siempre que sea necesario*», sería consultada «*sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea*», para lo cual los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión presentarían «*un informe sobre el estado de la Unión*» en cada sesión.

(7) La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea se reúne anualmente desde 1999.

La Declaración quedó, sin embargo, en letra muerta, pues la Conferencia no fue convocada ni una sola vez debido sobre todo, como ha señalado J. Rideau, a la oposición manifestada por algunos Parlamentos nacionales, para los que esta iniciativa no permitía su implicación en el proceso comunitario de toma de decisiones al haber sido concebida únicamente en atención a los intereses del Parlamento Europeo, con la finalidad de refrendar las posiciones de éste.

- La Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC (8)): Se trata de un órgano de cooperación en el que están representados el Parlamento Europeo, así como las comisiones de los Parlamentos nacionales que se dedican a los asuntos comunitarios, de acuerdo con la siguiente composición: seis diputados europeos, un máximo de seis miembros de cada comisión nacional, a los que se suman por invitación tres observadores de los Parlamentos de los países candidatos a la adhesión.

Creada en Madrid en mayo de 1989 en virtud del acuerdo de los Presidentes de los órganos parlamentarios, la COSAC celebró su primera reunión en París los días 16 y 17 de noviembre de ese año. La consagración de esta fórmula de cooperación orgánica en la Declaración decimotercera del Tratado de Maastricht, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, no tuvo lugar de modo nominativo, sino genérico, al fomentar los contactos «*mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones*». El reconocimiento formal de la COSAC se demoró hasta el Tratado de Ámsterdam, que, a la vista del fracaso de la Conferencia de los Parlamentos, apostó por aquel órgano delimitando su ámbito de actuación en el Protocolo número 13. Conforme al mismo, la competencia consultiva de la COSAC, cuyas aportaciones no vinculan a los Parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición, se extiende a tres materias:

- a) Los proyectos de textos normativos remitidos de común acuerdo por los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros.

(8) Las siglas responden a la denominación del órgano en francés: *Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires et européennes des parlements de l'Union européenne*.

- b) Cualquier propuesta legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia con consecuencias directas en los derechos y libertades.
- c) Cualquier actividad legislativa de la Unión, en particular respecto del principio de subsidiariedad, del espacio de libertad, seguridad y justicia, y de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales.

El avance que el Tratado de Ámsterdam supuso en el papel de esta Conferencia ha sido destacado por M. Delgado-Iribarren García-Campero, quien ha señalado que «la vaga e imprecisa declaración de Maastricht sobre la importancia de mantener contactos y reuniones periódicas entre parlamentarios interesados en asuntos comunitarios, da paso en Ámsterdam a un protocolo vinculante que consagra a la COSAC como foro de cooperación y fija su ámbito de actuación». Las previsiones contenidas en el referido protocolo han sido desarrolladas por el Reglamento de la Conferencia, cuya redacción vigente fue aprobada por la XXIX COSAC en Atenas los días 5 y 6 de mayo de 2003.

Finalmente, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa continúa la línea marcada en Ámsterdam en esta cuestión, refiriéndose a la COSAC en su Protocolo 1 sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En relación con el campo de actuación de este órgano, el protocolo mencionado opta en su artículo 10 por la simplificación, al habilitarle para dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión «*cualquier contribución que juzgue conveniente*». Por lo demás, dicho precepto atribuye a la Conferencia el desarrollo de otras dos funciones: el fomento del intercambio de información y buenas prácticas entre órganos parlamentarios y la organización de reuniones sobre temas concretos, como el debate de asuntos «*de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa*».

2. Técnicas funcionales

Las técnicas funcionales de cooperación articuladas desde el Tratado de la Unión Europea hasta el Tratado constitucional han estado dirigidas

a un único fin: garantizar el conocimiento por parte de los Parlamentos nacionales de las propuestas legislativas comunitarias. A este respecto, se analizarán a continuación dos cuestiones, en qué términos se produjo el reconocimiento de un deber de información con dicho objetivo, y cómo se ha ido perfeccionando en los distintos tratados el procedimiento creado para el cumplimiento de ese deber. Asimismo, se estudiarán las nuevas técnicas funcionales introducidas en el Tratado constitucional, con especial referencia al control político *ex ante* del principio de subsidiariedad atribuido a los Parlamentos nacionales.

- i) El deber de información a los Parlamentos nacionales tiene su origen en la Declaración decimotercera aneja al Tratado de la Unión Europea. En ésta, con la finalidad de fomentar una mayor participación en las actividades de la Unión Europea de tales órganos, se preveía, por un lado, el intercambio de información entre los mismos y el Parlamento Europeo, y por otro, el compromiso de los Gobiernos de los Estados miembros de velar por que sus respectivos Parlamentos pudieran disponer de las propuestas legislativas de la Comisión «*con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas*».

Este compromiso genérico ha sido sustituido en el Protocolo número 13 del Tratado de Ámsterdam por un deber vinculante de contornos más definidos. En concreto, se especifican los documentos que han de ser remitidos y el plazo para la remisión:

- La información transmitida a los Parlamentos nacionales debe incluir los siguientes escritos procedentes de la Comisión: los documentos de consulta («*libros blancos y verdes y comunicaciones*»), las propuestas legislativas, tal y como son definidas en el Reglamento interno del Consejo, y las propuestas de medidas que hayan de adoptarse en virtud de la competencia de la Unión Europea para la cooperación policial y judicial en materia penal.
- El plazo que debe transcurrir entre el momento en que la Comisión transmite al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta y la fecha de la inclusión de la misma en el orden del día de esta institución para la adopción de un acto (o de una posición común si el

procedimiento de elaboración del acto es el de codecisión o el de cooperación), ha de ser de seis semanas. El transcurso de un plazo inferior sólo puede justificarse «*por motivos de urgencia*», los cuales deben constar en el acto o la posición común.

Como señala M. Delgado-Iribarren García-Campero, aun tratándose de una modificación «importante», el Protocolo número 13 del Tratado de Ámsterdam adolece de algunas imprecisiones que impiden una mayor eficacia de este instrumento a favor de los Parlamentos nacionales. Así, dicho protocolo no especifica a quién le corresponde el deber de remitir los documentos comunitarios ni prevé mecanismo alguno para informar a los órganos parlamentarios del desarrollo del procedimiento de toma de decisiones más allá de la propuesta inicial. Además, afirma el citado autor que el plazo de seis semanas establecido para el examen por los Parlamentos nacionales no se corresponde con el tiempo de que efectivamente éstos disponen, puesto que el *dies a quo* viene determinado por el envío de la propuesta a las instituciones decisorias, y no por la transmisión de la misma a los órganos parlamentarios estatales.

Estas imprecisiones han sido corregidas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, que regula la información a los Parlamentos nacionales en el Protocolo sobre la función de éstos en la Unión Europea. Resulta significativo que este protocolo sea el primero de los que integran el Tratado constitucional, mientras que el anejo al Tratado de Ámsterdam sobre la misma materia ocupaba el último lugar. Las novedades contenidas en el Protocolo 1 del Tratado de 29 de octubre de 2004 afectan a los distintos elementos del deber de información:

- En cuanto a su objeto, comprende, además de los documentos de consulta y las propuestas de actos legislativos europeos, el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política elaborado por la Comisión (artículo 1), las órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de éstas cuando se delibere sobre proyectos de actos legislativos europeos (artículo 5) y el informe anual del Tribunal de Cuentas (artículo 7). Además, el artículo 2 dota al concepto de «proyecto de acto legislativo europeo» de un contenido más amplio, al definirlo a los efectos del protocolo como «*las pro-*

puestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo europeo».

- Respecto de los sujetos, la obligación de transmitir los documentos recae sobre la Comisión siempre que ejerza su derecho de iniciativa o se trate de instrumentos elaborados por esta institución. Cuando el proyecto de acto legislativo tenga su origen en el Parlamento Europeo, es éste el obligado, mientras que corresponde al Tribunal de Cuentas remitir su informe anual. Finalmente, el Consejo tiene el deber de enviar los proyectos de actos legislativos europeos que no procedan ni de la Comisión ni del Parlamento Europeo.

Los documentos comunitarios deben ser remitidos a los órganos parlamentarios, teniendo en cuenta que, si el Parlamento de un Estado miembro no es unicameral, son receptoras de la información las cámaras que lo componen (artículo 8).

- Atendiendo al plazo, el artículo 8 mantiene su duración de seis semanas, si bien fija como *dies a quo* el momento de la transmisión a los Parlamentos nacionales de un proyecto de acto legislativo europeo. Asimismo, este precepto prohíbe que se constate acuerdo alguno sobre un proyecto a lo largo de esas seis semanas, salvo en casos urgentes debidamente motivados. El origen de esta prohibición se encuentra en una de las recomendaciones incluidas en el Informe final del Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos nacionales de 22 de octubre de 2002 (9), de acuerdo con el cual se debía impedir que el Consejo llegara a acuerdos preliminares dentro del referido plazo, «antes de que los Parlamentos nacionales hubieran podido dar a conocer sus opiniones a su Gobierno».

(9) Los miembros de la Convención Europea encargada de la redacción del proyecto de Tratado constitucional participaron en once grupos de trabajo con el fin de profundizar en temas concretos, elaborando cada uno de ellos al final de sus tareas un informe. El que se cita es el emitido por el grupo que examinó los cometidos de los Parlamentos nacionales en la Unión.

ii) Como anuncié, el Tratado constitucional no se ha limitado a introducir mejoras en el mecanismo de información a los Parlamentos nacionales, sino que también ha creado nuevas técnicas funcionales de participación de estos órganos en el escenario europeo. Dichas técnicas son las siguientes:

A. Control del principio de subsidiariedad: El principio de subsidiariedad, introducido por el Tratado de la Unión Europea, de acuerdo con su preámbulo, para garantizar que las decisiones se tomaran *«de la forma más próxima a los ciudadanos»*, está reconocido en el artículo 5 de la versión consolidada vigente del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. A la aplicación de este principio está dedicado uno de los protocolos del Tratado de Ámsterdam, según el cual la subsidiariedad es *«un concepto dinámico»* que *«permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada»*.

En el Tratado constitucional la ubicación de la subsidiariedad en el artículo I-11, entre los principios fundamentales que rigen la delimitación de las competencias de la Unión, denota la importancia que ha adquirido en el esquema competencial europeo. En virtud del principio de subsidiariedad, conforme al apartado 3 del citado precepto, *«en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión»*. El artículo I-11.3 concluye exigiendo a las instituciones de la Unión que apliquen el principio de subsidiariedad y a los Parlamentos nacionales que velen por su respeto, con arreglo al Protocolo 2 anejo al Tratado constitucional.

La atribución a los órganos parlamentarios estatales de una función de control de la subsidiariedad constituye la principal novedad en esta materia. En el examen de dicho control, regulado en el aludido Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, deben distinguirse dos modalidades:

- Control político *ex ante*: El ejercicio de este control por los Parlamentos nacionales se desarrolla por medio de un mecanismo «de alerta rápida» (*early warning system*), según la terminología empleada en el Informe final del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad de 23 de septiembre de 2002, que resalta el carácter «innovador y audaz» de dicho mecanismo al asociar «por primera vez en la historia de la construcción europea a los Parlamentos nacionales al proceso legislativo europeo».

El punto de partida para el funcionamiento del referido mecanismo consiste en la transmisión de los proyectos de actos legislativos europeos a los Parlamentos nacionales, la cual, como se ha señalado, constituye un deber de las instituciones comunitarias, generalmente de la Comisión dado su derecho de iniciativa. Con el propósito de facilitar las labores de control, los proyectos deben incluir, en virtud del artículo 5 del Protocolo 2, una ficha «*con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*»; de tal ficha han de desprenderse las razones que justifican, a juicio de la institución en que tenga su origen el proyecto, la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta.

A partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo se inicia un plazo de seis semanas en el que «*todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos*» puede dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre los motivos por los que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad (artículo 6). De conformidad con lo previsto en el artículo 7, en el ejercicio de la función de control cada Parlamento nacional dispone de dos votos, de modo que en un sistema parlamentario bicameral cada una de las dos cámaras tiene un voto. Las consecuencias de los dictámenes motivados emitidos en el proceso legislativo se gradúan en función de su cantidad y contenido:

- Con carácter general, la institución promotora del proyecto «*tendrá en cuenta*» tales dictámenes procedentes de los órganos parlamentarios nacionales.

- En el supuesto de que los dictámenes motivados que se pronuncien sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo europeo, representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (o una cuarta parte cuando se trate de un proyecto relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia), debe «*volverse a estudiar*» la iniciativa. Tras este nuevo estudio, la institución de la que proceda el proyecto puede decidir su mantenimiento, modificación o retiro, motivándose la solución cualquiera que sea.

En definitiva, el control político *ex ante* del principio de subsidiariedad atribuido a los Parlamentos nacionales lleva consigo la facultad de incidir en el proceso legislativo mediante la elaboración de dictámenes motivados sobre el respeto de dicho principio por un proyecto de acto legislativo determinado, dictámenes que han de ser tenidos en cuenta en todo caso, y que incluso obligan a la revisión del proyecto cuando la oposición al mismo desde el punto de vista de la subsidiariedad alcance ciertas proporciones. No obstante, dicha incidencia no se traduce en una posibilidad de bloqueo, al no estar la institución afectada obligada a retirar el proyecto (10).

- Control judicial *ex post*: Mientras que el control de la subsidiariedad, con anterioridad a la adopción de un acto legislativo, se mantiene en el plano político, una vez aprobado el acto, el control tiene naturaleza jurisdiccional. A pesar de que este control puede ser ejercido por el Tribunal de Justicia de acuerdo con la normativa comunitaria vigente por medio de los mecanismos procesales de carácter general, se ha reforzado en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa a través de la creación de un recurso por violación del principio de subsidiariedad, previsto en el artículo 8 del Protocolo 2. La principal peculiaridad de este recurso (y el motivo por el que se examina aquí) radica en la legitimación atribuida a los Parlamentos nacionales; conforme al precepto indicado, el recur-

(10) De ahí que en el informe presentado el 16 de noviembre de 2004 por la Delegación de la Asamblea Nacional francesa para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad se afirme gráficamente que el papel de los Parlamentos en este ámbito se limita a la posibilidad de mostrar «tarjeta amarilla» a la institución promotora del proyecto.

so puede ser interpuesto por un Estado miembro, «*o transmitido por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo*». Siguiendo a J. Martín y Pérez de Nanclares en su estudio sobre «La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad», los problemas derivados del reconocimiento de la legitimación de los Parlamentos nacionales en los términos trascritos, son dos:

En primer lugar, se plantea la cuestión relativa a si la emisión de un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto, se configura o no como un requisito previo de la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia contra el mismo, cuando ha devenido acto. En este sentido, la existencia de un vínculo que condicione la participación de los órganos parlamentarios estatales en la segunda fase del control de la subsidiariedad a la intervención en la primera, resulta muy dudosa (11). Considero que el establecimiento de dicho vínculo tendría más inconvenientes que ventajas, ya que, como ha señalado el autor citado, aunque obligaría a los órganos parlamentarios a estar «particularmente atentos» a los proyectos recibidos, supondría «una confusión entre el plano político –en el que se desenvuelve el control *ex ante* de los Parlamentos nacionales– y el judicial en el que éste por definición lo es de control de legalidad y necesariamente alejado de todo elemento de oportunidad política que sí se da en aquél».

En segundo lugar, resulta problemática la legitimación de los Parlamentos nacionales en cuanto que, de los términos en que ha sido reconocida, no se desprende con claridad si los Gobiernos actúan como meros nuncios o mensajeros del recurso planteado por sus respectivos Parlamentos, o si por el contrario, corresponde a los ejecutivos decidir en última instancia sobre la interposición del recurso. A juicio de J. Martín y

(11) El examen de los informes de los grupos de trabajo de la Convención no arroja luz al respecto, pues se pronuncian en sentido opuesto; así, en el informe del Grupo I se destaca la importancia de que «la posibilidad de introducir un recurso por violación del principio de subsidiariedad esté vinculada a la puesta en marcha, por parte de los Parlamentos nacionales, del procedimiento de alerta rápida», en tanto que en el informe del Grupo IV se señala que «el derecho de recurso no debería restringirse a los Parlamentos nacionales que hubieran emitido al principio un dictamen motivado».

Pérez de Nanclares, «difícilmente podría deducirse del tenor del protocolo una tajante obligación jurídica derivada del Derecho de la Unión para que los Estados forzosamente tuvieran que aceptar sin posible excepción la obligación de interposición de un recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad si así lo pidiera su Parlamento». En definitiva, se trata de una cuestión que ha de ser resuelta por el Derecho interno de cada Estado.

B. Participación en el procedimiento de revisión simplificado: El artículo IV-444 del Tratado constitucional regula un procedimiento para la modificación de éste, que se califica de «simplificado» en contraposición al procedimiento ordinario, previsto en el artículo anterior. La revisión simplificada sólo puede afectar a la Parte III en dos cuestiones:

- la sustitución de la unanimidad por la mayoría cualificada para la decisión del Consejo en un ámbito determinado, salvo en materia de defensa; y
- la sustitución de un procedimiento legislativo especial por el ordinario para la aprobación de leyes o leyes marco europeas.

Tales modificaciones pueden ser autorizadas por medio de una decisión europea adoptada por unanimidad del Consejo Europeo, previa aprobación del Parlamento Europeo por mayoría. La participación en este procedimiento de los órganos parlamentarios nacionales se articula del siguiente modo: con arreglo al apartado 3 del artículo IV-444, debe transmitirse a éstos cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo con la finalidad de introducir las sustituciones señaladas; desde de la transmisión de la iniciativa, los Parlamentos nacionales disponen de seis semanas para notificar su oposición a la misma, de manera que la decisión europea sólo puede adoptarse si no existe oposición alguna. En consecuencia, la participación de los Parlamentos nacionales en este procedimiento es determinante.

3. Eficacia de las técnicas comunitarias

Examinadas las fórmulas previstas por el Derecho comunitario originario para dar participación a los Parlamentos nacionales en asuntos

europesos, debo analizar la eficacia de tales fórmulas desde la perspectiva de la resolución del problema, comprobando si mediante la creación de las vías de intervención estudiadas se evita el desplazamiento de los órganos parlamentarios estatales. Para llevar a cabo esta tarea, me referiré, en primer lugar, a las técnicas orgánicas y funcionales más antiguas, es decir, las previstas desde el Tratado de la Unión Europea, y en segundo lugar, a las nuevas técnicas funcionales, introducidas por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El interés por la recepción a nivel parlamentario interno de la información concerniente a las propuestas legislativas comunitarias constituye un elemento común a las fórmulas de cooperación existentes desde Maastricht. Este interés se manifiesta en la imposición de un deber de transmisión de documentos, cuyos contornos han sido progresivamente definidos, desde la Declaración decimotercera aneja al Tratado de la Unión Europea, que contenía el compromiso de los Gobiernos de velar por que sus respectivos Parlamentos dispusieran de las propuestas legislativas con la antelación suficiente, pasando por el Protocolo número 13 del Tratado de Ámsterdam, en el que se delimita la información objeto del deber y se fija el plazo para el examen por los órganos parlamentarios de los escritos remitidos, hasta el Protocolo 1 del Tratado constitucional, el cual contribuye al perfeccionamiento del sistema de información, entre otras cuestiones, estableciendo la institución comunitaria deudora de la obligación de enviar los documentos. El interés informativo también prevalece en las técnicas orgánicas, si bien éstas representan un estadio más avanzado de cooperación. Dejando al margen la Conferencia de los Parlamentos *non nata*, que estaba llamada a pronunciarse sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, la COSAC se ha consolidado como un instrumento útil para estimular los contactos interparlamentarios, por medio de los cuales, además de fluir la información, se produce un intercambio periódico de opiniones, sin perjuicio de las competencias de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo (artículo 1 del Reglamento de la COSAC).

Aun sin menospreciar las ventajas que las técnicas referidas de cooperación conllevan, no puede afirmarse que las mismas resuelvan el problema. En realidad, dichas técnicas, al fomentar que los Parlamentos nacionales dispongan de información, no pretenden tanto garantizar

que tales órganos incidan en la formación de la voluntad estatal en las instancias comunitarias como facilitar que puedan hacerlo. Y ello porque el principio de autonomía institucional impide que el Derecho comunitario obligue a los Parlamentos a emitir su parecer sobre las propuestas legislativas europea, y a los Gobiernos a tener en cuenta tales opiniones. Desde la esfera comunitaria, como mucho, pueden formularse recomendaciones al respecto. En este sentido, se pueden citar las «Orientaciones de Copenhague» (12), aprobadas por la XXVIII COSAC, en las que se recomienda que los Parlamentos nacionales tengan *«una oportunidad real de utilizar la información recibida para aumentar su ámbito de influencia en la política europea de su propio país y, por tanto, de las decisiones comunes adoptadas en la Comunidad»*, pudiendo *«llevar a cabo el seguimiento de las decisiones de su propio Gobierno en el marco del sistema comunitario»*. Según este código de conducta, corresponde a los órganos parlamentarios estatales decidir *«hasta qué punto se aplicarán estas orientaciones»*. En definitiva, la autonomía institucional no impide que el proceso de integración europea provoque la alteración de la separación de poderes en el orden interno, pero sí que las fórmulas expuestas, creadas por el Derecho comunitario originario para atender a dicha alteración, puedan corregirla.

Por otro lado, las nuevas técnicas de intervención parlamentaria desarrolladas por el Tratado constitucional (el control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales y la participación de éstos en el procedimiento de revisión simplificado) reflejan el deseo de incrementar los cometidos de estos órganos en la arquitectura europea.

En cuanto a la primera de tales técnicas, destaca, sin duda, la creación del mecanismo de alerta rápida por ser el primer cauce de intervención de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo previsto por el Derecho comunitario. Sin embargo, el alcance de este mecanismo no debe sobrevalorarse, en general, porque la opinión de los órganos parlamentarios sobre la violación de la subsidiariedad, emitida a través de dictámenes motivados, no imposibilita la continuación del procedimiento legislativo, y en concreto, desde la perspectiva de la solución

(12) Orientaciones para las relaciones entre los Gobiernos y los Parlamentos en los asuntos comunitarios y europeos (normas mínimas).

del problema, porque más allá de la distribución competencial entre el Estado y la Unión Europea, dicho mecanismo no permite a los Parlamentos nacionales limitar el margen de actuación de sus respectivos Gobiernos en el Consejo.

Tampoco la participación de los órganos parlamentarios de los Estados miembros en el procedimiento de revisión simplificado, a pesar de su carácter determinante, contribuye de forma significativa a evitar el desplazamiento de dichos órganos en su labor de producción legislativa, toda vez que la finalidad de la previsión contenida en el artículo IV-444.3 del Tratado constitucional es otra: dotar a los Parlamentos de la opción de oponerse e impedir la adopción de una decisión del Consejo Europeo destinada a fomentar la supranacionalidad de la organización (por ejemplo, sustituyendo la unanimidad por la mayoría cualificada en el Consejo) con el propósito de asegurar que la modificación del Tratado cuente con el apoyo parlamentario. Dicho de otra manera, el objetivo perseguido por el Tratado constitucional al condicionar la posibilidad de revisar su texto por la vía simplificada a la inexistencia de oposición por parte de los Parlamentos estatales, no consiste fortalecer las funciones legislativas de éstos, sino en garantizar que desempeñan una función constituyente dentro de la Unión Europea.

Como conclusión, el Derecho comunitario no resuelve los problemas que genera, pero al menos prevé medios para su solución (tales como remitir la información concerniente a las propuestas legislativas comunitarias, o estimular el examen de las mismas por los Parlamentos nacionales permitiéndoles que intervengan en el procedimiento legislativo mediante un dictamen motivado sobre la vulneración de la subsidiariedad). Está en manos de las Constituciones nacionales aprovechar los medios proporcionados por el Derecho comunitario.

II. *Soluciones constitucionales*

Con esta expresión se alude a los mecanismos establecidos en algunas Constituciones de Estados miembros para habilitar la intervención del órgano legislativo en la formación de la voluntad nacional en el Consejo. En el estudio de tales mecanismos se parte de una breve referencia

a su inclusión en el fenómeno de la europeización de los Derechos constitucionales nacionales, tras la que se examinará su regulación en cada país. Este apartado concluirá con el análisis comparado de dichos mecanismos.

1. La europeización de las Constituciones nacionales

Son posibles dos aproximaciones conceptuales al fenómeno de la europeización de las Constituciones nacionales. La primera de ellas procede de la noción genérica de europeización, y la segunda del Derecho constitucional internacional. La referencia a tales aproximaciones permite delimitar el alcance del examen que se pretende abordar, y sobre todo, encuadrarlo dentro de categorías doctrinalmente aceptadas.

Simplificando la definición de europeización sostenida por C. Closa (13), ésta puede configurarse como la eventual modificación de los sistemas políticos nacionales, con motivo del proceso de integración en la Unión Europea. Defendida la validez de esta noción por el citado autor desde la perspectiva de las ciencias sociales, el examen del fenómeno de la europeización en un sistema particular permite evaluar la transformación de lo nacional a consecuencia de lo europeo en cuestiones relacionadas con el proceso político y las instituciones, así como con las políticas sectoriales específicas. La incidencia del proceso de integración europea en estos campos tiene necesariamente su reflejo en el Derecho constitucional, como «rama del Derecho público interno que estudia las normas e instituciones relativas a la organización y ejercicio del poder del Estado y a los derechos y libertades básicas del individuo y de sus grupos, en una estructura social» (P. Lucas Verdú). De acuerdo con la distinción mantenida por R. Arnold, la europeización de dicha rama puede ser pasiva, cuando se produce a raíz del principio

(13) Para este autor, la europeización «es la eventual modificación de los sistemas nacionales, manifestada como transferencia de problemas nacionales, respuesta adaptativa o convergencia política, bien de las políticas, sistema institucional o procesos políticos, aisladamente o en combinación, como resultado directo del propio proceso de integración o indirecto de las modificaciones inducidas por éste en alguna de las otras partes del sistema político».

de primacía del Derecho comunitario sobre el interno en términos absolutos y globales, incluido el de rango constitucional (14), o activa, en los casos en que el propio Estado soberano ejerce el poder de reforma constitucional para adaptar su Ley Fundamental al proceso de integración, o para resolver alguna de las dificultades que éste plantea. En consecuencia, en este primer enfoque, los mecanismos que van a ser analizados a continuación, son manifestaciones de la europeización activa, al tratarse de modificaciones de textos constitucionales destinadas a acomodar las relaciones entre los órganos legislativos y ejecutivos nacionales al proceso decisorio comunitario.

La segunda aproximación tiene su punto de partida en el Derecho constitucional internacional. Esta expresión fue acuñada en los años veinte del siglo pasado por B. Mirkin-Guetzévitch para aludir a las disposiciones contenidas en las Constituciones europeas de la Primera Posguerra sobre el procedimiento de conclusión de tratados y el reconocimiento de la fuerza obligatoria del Derecho internacional, entre las que mencionaba el artículo 4 de la Constitución de Weimar de 1919, conforme al cual las normas del Derecho de gentes generalmente reconocidas formaban parte integrante del Derecho del *Reich* alemán, o el artículo 82 de la Constitución griega de 1927, que negaba que las cláusulas secretas de los tratados internacionales pudiesen modificar las cláusulas públicas. Tras la Segunda Guerra Mundial, las Constituciones europeas manifestaron su vocación internacionalista, más allá de la aceptación de las normas del Derecho de gentes, incluyendo disposiciones generales de transferencia de poderes a organizaciones internacionales o limitación de la soberanía, de las que son representativos el párrafo decimoquinto de la Constitución francesa de 1946, el artículo 11 de la Constitución italiana de 1947 o el artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn. Aunque excede con creces las pretensiones de este trabajo el análisis de tales disposiciones generales, sí interesa remarcar que, si bien las mismas fueron consideradas suficientes en los estadios primitivos de la evolución comunitaria, en varios países se ha optado por la introducción de cláusulas más específicamente europeas, sobre todo, a raíz del Tratado de Maastricht, «punto de inflexión constitucio-

(14) Según consagró el Tribunal de Justicia en Sentencia de 17 de diciembre de 1970 (*asunto Internationale Handelsgesellschaft*).

nal» en palabras de M. Claes. Además, la mayoría de estos países no se han limitado a constitucionalizar su pertenencia a la Unión Europea mediante disposiciones de transferencia competencial a dicha organización, sino que han abordado a nivel constitucional otras cuestiones relacionadas con dicha pertenencia, tales como las relaciones entre el Derecho comunitario y el Derecho interno, o, en el supuesto de los Estados descentralizados, la incidencia del proceso de construcción europea en la organización federal o regional. En mi opinión, la especificidad tanto de las cláusulas europeas de integración como de las disposiciones incluidas en los textos constitucionales para resolver las referidas cuestiones, dificulta su inclusión dentro del genérico Derecho constitucional internacional, del que se escinde, para dar cabida a tales cláusulas y disposiciones, el Derecho constitucional de la integración. De acuerdo con lo expuesto, pueden incluirse en esta última categoría los mecanismos resultantes de la constitucionalización de la disciplina interna de participación parlamentaria en asuntos europeos.

A partir de las reflexiones anteriores, puede decirse, como conclusión, que el estudio que se inicia comprende los casos en que el poder constituyente constituido ha entrado en juego para corregir, o al menos, atenuar los efectos del desplazamiento del Parlamento nacional, reconociendo deberes de información del Gobierno y facultades de intervención del órgano parlamentario, mediante cláusulas integrantes del Derecho constitucional de la integración que ponen de relieve la europeización externa de las Constituciones nacionales.

2. Estudio de las previsiones constitucionales

Antes de iniciar el estudio país por país de las previsiones constitucionales destinadas a dar participación a los Parlamentos nacionales en la formación de la voluntad estatal ante las instancias comunitarias, es preciso delimitar los criterios que van a presidir dicho estudio:

- En primer lugar, el análisis pretende ser exhaustivo, puesto que aspira a abarcar todas las Constituciones de Estados miembros que contienen disposiciones de intervención parlamentaria en asuntos europeos, y al mismo tiempo, limitado, porque se dejan deliberadamente al margen los países en los que existen previsiones al respecto, pero

en los que no se ha dotado a éstas del mayor rango normativo. Como excepción, se examinará por tratarse de un modelo de obligada referencia el caso danés, en el que la participación del *Folketing* en materia comunitaria ha sido objeto de convenciones constitucionales que no se han plasmado en una reforma de la Constitución. Por otra parte, aunque el estudio se centre en las previsiones de rango constitucional, se mencionarán las normas de desarrollo de tales previsiones.

- En segundo lugar, en cada Estado se hará una breve referencia a la evolución histórico-constitucional para conocer en qué momento se previó la intervención del Parlamento en este ámbito.
- En tercer lugar, respecto del orden de exposición, se analizarán primero con mayor detenimiento los Estados cuyos sistemas de intervención parlamentaria han servido de modelo, siguiendo un criterio alfabético. Bajo la rúbrica de «otros países», se estudiarán, también por orden alfabético, los sistemas que han recibido dicha influencia.

Alemania

La Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, de 23 de mayo de 1949, modificada por última vez el 27 de julio de 2002, configura un Estado federal democrático y social, en el que el poder legislativo está vinculado al orden constitucional, y los poderes ejecutivo y judicial están sujetos a la ley y al Derecho (artículo 20).

La base constitucional que permitió a la República Federal adquirir la condición de Estado miembro de las Comunidades Europeas fue el artículo 24 de la Ley Fundamental, según el cual «*la Federación puede transferir, por vía legislativa, derechos de soberanía a instituciones interestatales*». Este precepto, redactado antes de que la Declaración Schuman iniciara el camino de la construcción europea, admitía una intensa cooperación internacional, lo que hizo innecesaria la revisión del texto constitucional para responder al proceso de integración hasta la firma del Tratado de Maastricht el 7 de febrero de 1992. En el marco de la ratificación de este convenio, se llevó a cabo una reforma de la Ley Fundamental para República Federal de Alemania mediante Ley de

21 de diciembre de 1992, que dio nueva redacción al artículo 23, introduciendo «un nuevo precepto europeo», en expresión de K.-P. Sommermann. Señala este autor que la elección del artículo 23 tenía un «marcado carácter simbólico», pues dicho artículo regulaba la posibilidad de adhesión de otras partes de Alemania, previsión que quedó obsoleta una vez producida la reunificación el 3 de octubre de 1990; de esta manera, dos años después de la misma, «un precepto sobre la integración europea ocupaba el lugar de un precepto sobre la integración nacional».

El artículo 23, además de introducir una cláusula específica de integración de la República Federal en el proceso de «*realización de una Europa unida*» (apartado 1), establece la participación del *Bundestag* y de los *Länder* a través del *Bundesrat* en los asuntos comunitarios, debiendo el Gobierno Federal informar a ambos órganos legislativos en detalle y con la menor dilación (apartado 2). Haciendo uso de esta información, el *Bundestag* y el *Bundesrat* intervienen en el proceso interno de formación de la voluntad estatal en las instancias comunitarias de acuerdo con lo establecido en los apartados 3 a 7 de la Ley Fundamental, en cuyo desarrollo se han dictado dos leyes de 12 de marzo de 1993 (15). En relación con dichos apartados, debe distinguirse la participación de uno y otro órgano:

- a) Intervención del *Bundestag*: El *Bundestag* ha de tener la oportunidad de expresar su parecer con carácter previo a la emisión de los actos normativos europeos, de manera que el Gobierno Federal tenga en cuenta la postura de dicho órgano parlamentario en las negociaciones. Para facilitar el diálogo entre ambos, el artículo 45 de la Ley Fundamental prevé el nombramiento de una Comisión de Asuntos de la Unión Europea por el *Bundestag*, a la que éste puede autorizar para el ejercicio de sus derechos frente al Gobierno.

- b) Intervención del *Bundesrat*: El *Bundesrat*, como órgano federativo compuesto por representantes de los ejecutivos de los Estado fede-

(15) La Ley sobre Cooperación del Gobierno Federal y el *Bundestag* en asuntos de la Unión Europea y la Ley sobre Cooperación de la Federación y los *Länder* en asuntos de la Unión Europea.

rados sujetos a instrucciones, se ha constituido en la vía de participación de tales Estados en los asuntos comunitarios, tal y como recalca el artículo 50 de la Ley Fundamental. Mediante dicha participación se pretende hacer frente a un problema paralelo al examinado, pero distinto: el desplazamiento de los *Länder* como consecuencia del proceso de integración europea (16).

Como antecedente de la regulación constitucional, la Ley de Aprobación del Acta Única Europea de 19 de diciembre de 1986 estableció, para el caso de que pudieran estar afectados intereses de los *Länder*, la obligación del Gobierno Federal de informar al *Bundesrat*, así como el derecho de éste a adoptar una postura que debía ser tenida en cuenta por aquél en sus negociaciones en las instancias comunitarias; además, en el campo de la legislación exclusiva de los Estados federados, el Gobierno únicamente podía ignorar la postura del *Bundesrat* por motivos ineludibles de política exterior y de integración.

La consolidación de la participación de los *Länder* en los asuntos europeos a través del *Bundesrat* tuvo lugar por medio de la reforma de la Ley Fundamental de 1992, a partir de la cual existen tres grados de intervención:

- En los asuntos de competencia legislativa exclusiva de la Federación, pero en que sean afectados los intereses de los *Länder*, el Gobierno debe tener en cuenta la posición del *Bundesrat*.
- En los asuntos en que estén afectados «*en su esencia*» las competencias legislativas de los Estados federados, la organización o los procedimientos administrativos de éstos, el punto de vista del *Bundesrat* ha de ser considerado «*determinante en la formación de la voluntad de la Federación*», sin perjuicio de la necesidad del asen-

(16) Aun cuando la cuestión relativa al desplazamiento de los entes descentralizados en los Estados compuestos se ha dejado deliberadamente al margen en este trabajo, conviene ahora destacar que se produce de forma similar al problema estudiado: con ocasión de la transferencia a la Comunidad Europea de competencias cuyo ejercicio corresponde a los entes descentralizados, el Estado compuesto decide a través de la actuación de su Gobierno en el Consejo sobre materias que en el orden interno no le corresponden.

timiento del ejecutivo respecto de toda cuestión susceptible de implicar un aumento de los gastos o una reducción de los ingresos de la Federación. La vinculación del Gobierno a la posición del *Bundesrat*, la cual existe, no siempre que se vean afectadas competencias de los *Länder*, sino cuando el asunto incida en el centro de gravedad de las mismas, ha sido delimitada por la Ley de ejecución de 12 de marzo de 1993, que prevé para el caso de conflicto un mecanismo de conciliación dirigido a favorecer un acuerdo entre ambos órganos; ahora bien, si dicho acuerdo no se verifica y el *Bundesrat* confirma su parecer por mayoría de dos tercios, éste será determinante.

- En los asuntos que incidan «*en su esencia*» en las competencias legislativas exclusivas de los *Länder*, el ejercicio de los derechos de que goza la República Federal de Alemania en cuanto Estado miembro de la Unión Europea debe transferirse por la Federación a un representante de los *Länder* designado por el *Bundesrat*, si bien el ejercicio de tales derechos ha de realizarse con la participación del Gobierno Federal y de acuerdo con él, lo que requiere un consenso. La atribución de la representación exterior de la Federación en los términos señalados fue posible gracias a la modificación del artículo 146 del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (actual 203) operada en Maastricht, que abrió la composición del Consejo a cualquier representante «*de rango ministerial, facultado para comprometer al Gobierno de dicho Estado*».

Las importantes prerrogativas que asume el *Bundesrat* en los dos últimos supuestos analizados se ejercen sin perjuicio del mantenimiento de la responsabilidad nacional de la Federación. Por otra parte, con la finalidad de establecer una fórmula orgánica que facilite el ejercicio de los derechos, el artículo 52.3a de la Ley Fundamental otorga al *Bundesrat* la facultad de crear una Cámara de Asuntos Europeos cuyas decisiones en las cuestiones comunitarias se consideren adoptadas por aquél.

Finalmente, en cuanto a la valoración del sistema alemán de participación de los órganos legislativos en la fase interna de formación de la postura estatal ante las instituciones comunitarias, señalaba J. Polakiewicz en un estudio publicado en 1994 sobre la reforma constitucional

alemana de 21 de diciembre de 1992, que «en la doctrina no faltan quienes manifiestan su inquietud de que la nueva reglamentación acabe por provocar una situación de autobloqueo institucional que dañe seriamente los esfuerzos de integración de la Alemania reunificada en una fase decisiva de la construcción europea». Sin embargo, no parece que dicha situación de bloqueo se haya producido, teniendo en cuenta que el sistema estudiado tiene ya una antigüedad de casi catorce años, en los que no ha sido modificado. A la operatividad del sistema ha contribuido sin duda la creación en el *Bundestag* y el *Bundesrat* de órganos especializados en asuntos europeos, cuya composición más reducida permite la emisión de opiniones en un breve plazo de tiempo. Por otra parte, la decisión de encauzar la intervención de los *Länder* por medio del *Bundesrat*, en tanto que órgano federativo de carácter deliberante, ha sido alabada por K.-P. Sommermann, para quien, dado que en las instituciones decisorias comunitarias el representante de la República Federal de Alemania dispone de un solo voto, «la participación directa de los *Länder* hubiera sido impracticable por la necesidad de unanimidad».

Austria

La Constitución federal austriaca, promulgada el 1 de octubre de 1920, fue profundamente revisada por las Leyes constitucionales de 30 de julio de 1925 y, sobre todo, de 7 de diciembre de 1929. Virtualmente anulada en 1934 al convertirse Austria en una dictadura, se restableció por Ley constitucional de 1 de mayo de 1945 el texto de 1929, que ha sido modificado desde entonces en numerosas ocasiones. En concreto, interesa estudiar aquí la reforma de 21 de diciembre de 1994, acometida ante la inminente adhesión de Austria a la Unión Europea, que se produciría el 1 de enero de 1995.

La referida reforma, que introdujo en la Parte Primera de la Constitución austriaca una Sección B (artículos 23a a 23f, bajo la rúbrica «De la Unión Europea»), abordó, entre otras cuestiones, la relativa a la participación en los asuntos europeos de los órganos legislativos federales (el Consejo Nacional o *Nationalrat* y el Consejo Federal o *Bundesrat*), así como de los *Länder*. Debe mencionarse, a este respecto, que en la redacción de dicha modificación constitucional se barajó la opción de

que seguir el modelo alemán y convertir al Consejo Federal, cuyos miembros son elegidos por las Asambleas legislativas regionales, en el órgano encargado de permitir a los Estados federados la adopción de una posición conjunta sobre las materias comunitarias, si bien dicha solución, como ha destacado P. Pernthaler, tropezó con la oposición de los propios *Länder*. Por ello, a diferencia de lo que sucede en la Ley Fundamental para la República Federal de Alemania, el *Bundesrat* no se configura en la Constitución austriaca como el vehículo exclusivo para la defensa en este ámbito de los intereses de los Estados federados, sino que éstos pueden intervenir en la formación de la voluntad de la Federación ante las instancias comunitarias al margen del Consejo Federal.

Aclarado lo anterior, el artículo 23e determina las relaciones del Gobierno Federal, sobre el que recae, al igual que en el caso alemán, un deber genérico de información, con los Consejos Nacional y Federal, para permitir que estos últimos puedan tomar posición sobre las propuestas en el marco de la Unión Europea. El citado precepto atribuye a dichos órganos legislativos la oportunidad de dirigir comentarios al miembro competente del Gobierno Federal, los cuales habrán de ser tomados en consideración en todo caso; además, el poder ejecutivo queda vinculado durante las negociaciones y votaciones de las propuestas en las instituciones comunitarias por las siguientes opiniones:

- en primer lugar, la opinión expresada por el Consejo Nacional sobre una propuesta de acto europeo que exija una ley federal para su incorporación o que, siendo directamente aplicable, concierna a materias que de otro modo hubiesen sido reguladas por el legislador federal; y
- en segundo lugar, la opinión manifestada por el Consejo Federal sobre una propuesta de acto europeo que requiera ser transpuesto mediante una ley constitucional federal limitativa de las competencias legislativas o ejecutivas de los *Länder*.

En cualquiera de los dos casos, estando el miembro competente del Gobierno Federal en posesión de un parecer vinculante del *Nationalrat* o del *Bundesrat*, tan sólo se le habilita para apartarse del mismo

por razones imperativas de política exterior y de integración. Ahora bien, aun cuando en principio corresponde al representante austriaco en la institución decisoria europea decidir cuándo concurren dichas razones, antes de apartarse de una opinión vinculante del Consejo Nacional, aquél debe comunicar a este órgano legislativo su intención, teniendo en cuenta que, si el acto jurídico en preparación por la Unión Europea implicase una modificación del Derecho constitucional federal existente, la desviación únicamente se admitiría de no oponerse el *Nationalrat* en un plazo apropiado. Por otro lado, el control de la actuación gubernamental por parte del Consejo Nacional no se limita al momento previo a la adopción de un acto en la Unión Europea, sino que, tras producirse la votación en la instancia comunitaria, el miembro competente del Gobierno Federal tiene que informar al referido órgano legislativo, siempre que éste hubiese emitido una opinión al respecto; asimismo, si el representante de Austria en el Consejo se hubiese apartado del parecer del *Nationalrat* invocando razones de política exterior y de integración, la obligación de informar ha de cumplirse sin demora.

Como garantía de la observancia de estas reglas, la doctrina austriaca destaca la existencia de dos mecanismos previstos en la Constitución: la acusación ante el Tribunal Constitucional por infracción de la ley cometida, mediando culpa, en el ejercicio del cargo (artículo 142); y la retirada de la confianza por el Consejo Nacional al miembro del Gobierno Federal, que conlleva su revocación (artículo 74). En consecuencia, en caso de violación de las reglas expuestas, se pueden exigir responsabilidades constitucional y política al representante de Austria en la esfera europea.

Para terminar el análisis de las previsiones contenidas en el artículo 23e de la Constitución austriaca, es preciso hacer referencia a los aspectos orgánicos de la intervención de los Consejos Nacional y Federal en materias europeas, regulados en los párrafos 5 y 6 del precepto indicado:

- i) Con respecto al *Nationalrat*, se atribuye en principio el ejercicio de sus prerrogativas a la Comisión Principal, órgano elegido de entre sus miembros con arreglo al principio de representación proporcio-

nal (artículo 55). Por lo demás, se remite el desarrollo de estas cuestiones al Reglamento del Consejo Nacional, especificando que esta norma debe establecer cuándo puede ser competente una subcomisión permanente de la Comisión Principal para el examen de las propuestas en el marco de la Unión Europea, y cuándo ha de reservarse dicha competencia al Consejo Nacional. A raíz de esta disposición constitucional, se creó en 1996 una Subcomisión Permanente para Asuntos de Integración Europea, a la que se delegaron las facultades necesarias.

- ii) Por lo que se refiere al *Bundesrat*, el párrafo 6 del artículo 23e también remite al desarrollo reglamentario los detalles sobre el ejercicio de sus prerrogativas en este campo, previendo la posibilidad de designar un comité encargado del examen de las propuestas europeas. Dicha posibilidad se concretó en 1997, al establecerse un Comité para Asuntos Europeos en el Consejo Federal, lo que no impide a éste la adopción de una opinión plenaria.

Como conclusión, resulta del examen de la previsiones de la Constitución austriaca sobre la participación de los órganos legislativos en la formación de la voluntad estatal de cara a la adopción de actos en el marco de la Unión Europea, que el peso del Consejo Nacional en este ámbito supera con creces el del Consejo Federal. Y ello no sólo porque las oportunidades del primero de emitir opiniones vinculantes son mucho mayores que las del segundo (17), sino también porque, una vez dirigido un comentario con dicho carácter, las posibilidades del miembro competente del Gobierno Federal de apartarse del mismo son menores cuando el comentario proviene del Consejo Nacional que cuando procede del Consejo Federal. De acuerdo con I. Seidl-Hohenveldern, esta circunstancia puede explicarse por el hecho ya aludido de

(17) En este sentido, H. Franz Koeck puso de manifiesto en 2002 que el Consejo Federal no había emitido hasta entonces opinión vinculante alguna, al no haberse producido el presupuesto para tal emisión, es decir, la discusión en el seno de la Unión Europea de un acto para cuya transposición se requiriese una ley constitucional federal restrictiva de competencias legislativas o ejecutivas de los Estados federados. En cambio, sólo a lo largo del año 1995 el Consejo Nacional dirigió al Gobierno Federal dieciocho comentarios vinculantes.

que el *Bundesrat* no agota las opciones de los *Länder* de incidir en la voluntad de la Federación (18).

Dinamarca

La Constitución danesa de 5 de junio de 1953, fruto de la evolución del sistema constitucional iniciado en 1849, no ha sufrido modificaciones desde su entrada en vigor, probablemente como consecuencia de la rigidez del procedimiento para su reforma previsto en el artículo 88.

El precepto que sirvió de base para la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas, primero, y para la ratificación de los posteriores tratados que integran el Derecho comunitario originario, después, es el artículo 20, que prevé la posibilidad de delegar competencias de las que estén investidas las autoridades nacionales a organizaciones internacionales creadas mediante acuerdos recíprocos con otros Estados. Como puso de manifiesto el Tribunal Supremo danés en su Sentencia de 6 de abril de 1998, este precepto fue elaborado para permitir la participación del Reino, sin necesidad de previas enmiendas constitucionales, en fenómenos de cooperación internacional que implicasen el ejercicio de poderes legislativos, administrativos y judiciales por órganos exteriores.

Dado que la Constitución es anterior a la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas, que tuvo lugar el 1 de enero de 1973, e incluso a los Tratados de Roma de 25 de marzo de 1957, resulta claro que no contiene disposición específica que regule las relaciones entre el Parlamento o *Folketing* y el Gobierno en asuntos comunitarios. Sin

(18) Por el contrario, el artículo 23d de la Constitución federal austriaca regula detalladamente la intervención de los *Länder* en los asuntos europeos. De acuerdo con dicha regulación, los Estados federados, acreedores de un derecho de información por el *Bund* de las propuestas europeas que puedan afectar a la esfera de sus competencias, o en general, a sus intereses, pueden presentar opiniones en relación con tales propuestas. Además, si los *Länder* adoptan una posición uniforme (que no requiere unanimidad, sino el voto favorable de al menos cinco de los nueve Estados y ningún voto en contra) sobre una propuesta europea en una materia de su competencia legislativa, tal posición vincula al representante de Austria en las instancias comunitarias.

embargo, la falta de previsión constitucional no ha impedido la atribución del seguimiento de la actuación gubernamental en las instituciones europeas, no al Parlamento propiamente, sino a un comité *ad hoc* designado por el mismo. En este sentido, debe resaltarse que el sistema unicameral danés se ha caracterizado –y se caracteriza– por el peso asignado a los comités dentro del *Folketing*, en especial, al Comité de Política Exterior, como grupo formado por parlamentarios encargados de emitir opiniones sobre las consultas formuladas por el Gobierno en cuestiones de política internacional, que tiene una larga tradición, como demuestra el hecho de que haya sido constitucionalizado (artículo 19). Tomando como ejemplo las funciones desarrolladas por el mencionado grupo, se creó un comité para realizar una labor similar, si bien limitada a cuestiones relativas a la integración comunitaria: el Comité Europeo.

El Comité Europeo, que fue creado por el *Folketing* en 1961 para supervisar las negociaciones del Gobierno dirigidas al ingreso de Dinamarca en las Comunidades Europeas, tiene por objetivo a partir de dicho ingreso asegurar el control del órgano parlamentario sobre la posición del Estado en el proceso decisorio en el Consejo (19). La regulación de dicho comité, más allá de la referencia al mismo contenida en la «Danish Accession Act», está constituida por informes basados en acuerdos entre el propio grupo y el Gobierno, el primero adoptado en 1973 y el más reciente en 2004. Con arreglo al informe de 1973, se imponía al ejecutivo el deber de consultar al Comité Europeo las cuestiones importantes de política comunitaria de modo que se preservaran tanto la influencia del *Folketing* como la libertad para negociar del Gobierno. Las características más significativas del procedimiento de actuación del Comité Europeo, compuesto por diecisiete miembros y once sustitutos (20), pueden resumirse del siguiente modo:

(19) Como consecuencia de la evolución de las tareas desempeñadas por el comité, éste ha recibido distintas denominaciones. Examinándolas en su traducción al inglés, tales denominaciones han sido las siguientes: «Market Negotiation Committee» desde su creación en 1961, «Market Committee» a partir de la adhesión de Dinamarca a las Comunidades Europeas en 1973, y «European Affairs Committee» desde 1994 con motivo del Tratado de Maastricht.

(20) Todos los partidos políticos del *Folketing* deben estar representados en el Comité Europeo por un miembro o un sustituto.

- 1) El flujo de información del Gobierno al Comité Europeo: La mayor parte de la información que recibe el Comité Europeo procede del ejecutivo, que remite a través del Ministro de Asuntos Exteriores las propuestas y documentos procedentes de la Comisión. A esta información hay que añadir la proporcionada por otras fuentes, como, por ejemplo, el representante ante la Unión Europea del *Folketing*, enviado por éste con la finalidad de recabar material e información práctica. Para examinar las cuestiones europeas, el comité se reúne todos los viernes del año, salvo en agosto.
- 2) El control *ex ante* de la actividad gubernamental en el Consejo: Dicho control se encauza a través de la aprobación por el Comité Europeo de un mandato negociador. Con la finalidad de obtener este mandato, el Ministro competente presenta oralmente la posición del Gobierno, exponiendo el estado de la cuestión en el Consejo, así como los avances en la negociación comunitaria. Tras la intervención de los portavoces de los partidos políticos, y sin la práctica de una votación formal, el mandato negociador se aprueba a falta de rechazo mayoritario. Aunque tal rechazo no es frecuente, demuestra la influencia del Comité Europeo el hecho de que el Gobierno modifique en muchos casos su posición inicial a raíz de las discusiones.
- 3) El control *ex post* del Gobierno: Una vez finalizada la reunión del Consejo, el Ministro danés participante en el mismo ha de redactar un informe y enviarlo al Comité Europeo para que sus miembros puedan saber qué ha ocurrido en dicha reunión y si el Ministro respetó las instrucciones recibidas. Si el comité considera insuficientes los datos extractados en el informe, puede formular preguntas escritas sobre puntos específicos del mismo; incluso, en asuntos de gran trascendencia política, puede convocar al Ministro en cuestión con la finalidad de obtener explicaciones más detalladas.

No debe concluirse la exposición del modelo danés de relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en asuntos comunitarios sin aludir al último informe que regula el procedimiento de actuación del Comité Europeo, de fecha 10 de diciembre de 2004, sobre el tratamiento de las cuestiones relativas a la Unión Europea por el *Folketing*. En este informe,

además de preverse la mejora del método general de trabajo, por ejemplo, exigiendo al Gobierno que incremente, no la cantidad, sino la calidad de la información que remite, se introduce un procedimiento especial para el control del principio de subsidiariedad, a la vista de las previsiones que a este respecto contiene el Protocolo anejo al Tratado constitucional. Este procedimiento, puesto en marcha en la actualidad (sin esperar a la entrada en vigor de dicho Tratado), pretende involucrar en el plazo de seis semanas previsto para el examen parlamentario de la propuesta de acto legislativo europeo, no sólo al Comité Europeo, sino también a los comités sectoriales. Como manifestación de esta circunstancia, el informe encomienda el primer análisis de la propuesta a los comités sectoriales, que han de elaborar en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la misma una recomendación preliminar en aquellos supuestos en que consideren vulnerado el principio de subsidiariedad. Cuando el Comité Europeo discrepe de la opinión manifestada por el comité sectorial, ha de celebrarse una reunión en el que se debatan ambas posturas, si bien la emisión de la recomendación final compete al Comité Europeo.

En definitiva, el modelo danés se caracteriza por su larga tradición en el control de la participación del Gobierno en el proceso europeo de integración, que se inicia al mismo tiempo que las negociaciones para la adhesión del Estado a las Comunidades Europeas, así como por su flexibilidad a la hora de adaptarse a los avances que se producen en dicho proceso, de la que es prueba la previsión de un procedimiento de subsidiariedad con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado constitucional.

Francia

La Constitución de la Quinta República de 4 de octubre de 1958 proclama en su Preámbulo la adhesión del pueblo francés a los derechos humanos y a los principios de la soberanía nacional tal y como fueron definidos en la Declaración de 1789, confirmada y completada por el Preámbulo de la Constitución de 1946.

La participación de Francia en las Comunidades Europeas como país fundador estaba respaldada en virtud de la referida remisión que

hace el Preámbulo de la Constitución de 1958 al de la Constitución de 1946, cuyo párrafo decimoquinto establece la posibilidad de que, bajo condición de reciprocidad, se acepten las limitaciones de soberanía necesarias para la organización y defensa de la paz. Dicha fórmula genérica de cooperación internacional bastó para sustentar la participación francesa en el proceso de integración europea hasta la firma del Tratado de Maastricht, cuya ratificación obligó a acometer, como en otros Estados miembros, una revisión constitucional. Tal revisión, exigida por la Decisión del Consejo Constitucional número 92/308, de 9 de abril, introdujo un nuevo Título XV en el texto de la Constitución de 1958 («De las Comunidades Europeas y de la Unión Europea»), en el que, contemplándose el fenómeno comunitario de forma específica, se previó la intervención de la Asamblea Nacional y el Senado en la preparación de las normas comunitarias (artículo 88-4). Ha de analizarse a continuación cómo ha evolucionado la intervención parlamentaria en los asuntos europeos, haciendo referencia a la reciente modificación constitucional de 1 de marzo de 2005:

- i) El artículo 88-4, introducido por la Ley constitucional de 25 de junio de 1992, partía de la obligación del Gobierno de someter a la Asamblea Nacional y al Senado las proposiciones de actos comunitarios que contuviesen disposiciones de naturaleza legislativa, permitiendo a dichas cámaras votar resoluciones en el marco de este precepto durante los períodos de sesiones o fuera de ellos, según las modalidades fijadas en el reglamento de cada cámara.

Para garantizar la aplicabilidad de tales disposiciones se adoptaron dos medidas:

- En primer lugar, se previó la remisión de todos los proyectos de actos comunitarios procedentes de la Comisión al Consejo de Estado con el fin de que éste se pronunciase sobre si las disposiciones de los proyectos remitidos afectaban o no a las materias reservadas a la ley conforme al artículo 34 del texto constitucional. De esta forma, el dictamen del Consejo de Estado facilita al Gobierno conocer cuándo está obligado a someter una propuesta europea al Parlamento.

- En segundo lugar, se procedió a la modificación de los Reglamentos de la Asamblea Nacional y del Senado para la aplicación del artículo 88-4 de la Constitución. De la regulación contenida en tales normas destaca el papel asignado en la elaboración de las resoluciones sobre propuestas de actos comunitarios a las Delegaciones para la Unión Europea de cada una de las cámaras, a las que se reconoce la facultad de proponer su adopción. Sin embargo, no se prevé la posibilidad, existente en otros países, de autorizar a tales órganos especializados para votar las resoluciones, al tratarse de un derecho atribuido constitucionalmente a las cámaras.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 61 de la Norma Fundamental, con carácter previo a la aplicación de las referidas previsiones reglamentarias, éstas fueron sometidas al Consejo Constitucional, que declaró su conformidad con la Constitución en dos decisiones: la número 92/314, de 17 de diciembre, referida al Reglamento de la Asamblea Nacional, y la número 92/315, de 5 de enero de 1993, relativa al Reglamento del Senado. De acuerdo con estas decisiones, la votación por cada cámara de una resolución concerniente a una proposición de acto comunitario no menoscaba las prerrogativas reconocidas constitucionalmente al Gobierno, ni conduce a juzgar su responsabilidad, la cual sólo resulta exigible de acuerdo con las reglas de los artículos 49 y 50 de la Constitución (referidos a la cuestión de confianza y la moción de censura).

ii) Tras la celebración del Tratado de Ámsterdam, su texto fue examinado por el Consejo Constitucional en la Decisión número 97/394, de 31 de diciembre, según la cual la autorización para ratificar por ley dicho convenio exigía una nueva reforma de la Constitución. A raíz de dicha reforma, operada por la Ley constitucional de 25 de enero de 1999, se decidió dar otra redacción al artículo 88-4 para ampliar la intervención del Parlamento en el procedimiento decisorio europeo. Las novedades de la versión vigente del precepto son dos:

- Por una parte, la obligación del Gobierno de someter información a la Asamblea Nacional se extiende a todos *«los proyectos o propuestas de actos de las Comunidades Europeas y de la*

Unión Europea que contengan disposiciones de índole legislativa». Es decir, también deben someterse a la consideración parlamentaria las propuestas de la Unión Europea no comunitarias (atinentes, por tanto, a la política exterior y de seguridad común, o a la cooperación policial y judicial en materia penal), cuando sus previsiones pertenezcan al ámbito reservado a la ley formal.

- Por otra parte, con carácter potestativo para el Gobierno, se establece la presentación a dichas cámaras de cualesquiera otros proyectos o propuestas de actos, así como de los documentos que emanen de una institución de la Unión Europea.
- iii) El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa ha dado lugar en Francia a un nuevo pronunciamiento del Consejo Constitucional. Conforme a su Decisión número 2004/505, de 19 de noviembre, era precisa la revisión constitucional para autorizar la ratificación del referido compromiso internacional. En lo que interesa a este trabajo, debe señalarse que el Consejo Constitucional ha examinado las nuevas prerrogativas reconocidas a los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea, haciendo referencia, en concreto, a su intervención en el procedimiento de revisión simplificado (artículo IV-444 del Tratado constitucional) y a su labor de velar por el respeto del principio de subsidiariedad (artículo I-11), tanto antes de la adopción del acto legislativo comunitario (artículos 6 y 7 del Protocolo 2), como después de la misma (artículo 8 del Protocolo citado). A juicio del Consejo Constitucional, el ejercicio de las mencionadas prerrogativas por el Parlamento francés hacía necesaria la modificación de la Constitución.

Tal modificación se ha llevado a cabo mediante la Ley constitucional de 1 de marzo de 2005, que prevé una nueva redacción del Título XV, cuya vigencia se pospone a la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Con arreglo a dicho título, además de recogerse en el artículo 88-4 la facultad de las cámaras de votar resoluciones sobre los documentos remitidos por el Gobierno, se les atribuye, en atención al Tratado constitucional, las siguientes prerrogativas en los artículos 88-5 y 88-6:

- a) La Asamblea Nacional y el Senado pueden emitir un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen ha de ser remitido por el Presidente de la cámara autora del mismo a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de lo que se informa al Gobierno.
- b) Cada cámara puede formalizar un recurso dirigido al Tribunal del Justicia de la Unión Europea contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad, siendo dicho recurso transmitido al órgano judicial por el Gobierno. Del tenor del precepto constitucional, todavía no vigente, se desprende que el papel del Gobierno francés queda limitado en este ámbito al de nuncio o mensajero, sin que parezca posible que pueda negarse a la transmisión del recurso.
- c) El Parlamento, mediante una moción adoptada en términos idénticos por la Asamblea Nacional y el Senado, puede oponerse a una modificación de las reglas de aprobación de actos de la Unión Europea abordada por el procedimiento de revisión simplificado del Tratado constitucional.

Las valoraciones del sistema descrito mantenidas por la doctrina francesa son muy dispares. Así, hay autores que se muestran muy críticos con el alcance del artículo 88-4, como E. Carpano, para quien dicho precepto no garantiza un mayor control gubernamental desde el punto de vista de la responsabilidad política, sino que contribuye a diluir la misma, endosando al Parlamento una parte de la responsabilidad de la política europea del Gobierno. Menos pesimista es la visión ofrecida por M. Bazex, quien considera innegable que, aun cuando sea difícil hacerse una idea del peso real del control ejercido por las cámaras, hay casos en que la acción parlamentaria en este ámbito se revela particularmente eficaz. En cualquier caso, las cifras demuestran una preocupación cada vez mayor de los parlamentarios franceses por las cuestiones europeas. Por ejemplo, sólo en los cuatro primeros meses de 2005 se han tramitado en el Senado diez propuestas de resolución europeas, más que en todo el año 2000.

Reino Unido

Dada la naturaleza de la Constitución histórica en Reino Unido, las dificultades que suscitaba el ingreso en las Comunidades Europeas fueron abordadas mediante una ley del Parlamento –la «European Communities Act 1972»–, que no afecta, por las autorrestricciones que supone, a la soberanía esencial del Parlamento. Verificada la adhesión de Reino Unido en 1973, las cámaras del Parlamento establecieron al año siguiente sus respectivos comités de investigación («select committees») encargados de examinar las propuestas de legislación europea, que siguen procedimientos diferentes:

- 1) Cámara de los Comunes: Para el desarrollo del control parlamentario del Gobierno en estos temas, esta cámara cuenta con el «European Scrutiny Committee», cuyo ámbito de actuación alcanza a los distintos documentos de la Unión Europea, que engloban, no solamente las propuestas de actos legislativos comunitarios, sino también los proyectos adoptados en el marco de la política exterior y de seguridad común, y de la cooperación policial y judicial en materia penal. El Comité, compuesto de dieciséis miembros, recibe dichos documentos, y tras un primer examen de los mismos, en el que puede solicitar información adicional al Gobierno si considera que la recibida es insuficiente, valora cuándo concurren razones políticas o jurídicas que justifican la elaboración de un informe. Asimismo, a la vista de tales circunstancias, el Comité tiene otras dos posibilidades:
 - remitir el documento al Comité Europeo Permanente (21) que corresponda para su estudio más detenido; o
 - recomendar la celebración de un debate en el Pleno de la Cámara de los Comunes, en cuyo caso es preciso el acuerdo gubernamental.

(21) Los «European Standing Committees», cuyo número ha pasado de los dos creados a principios de los años ochenta a los tres actuales (llamados Comité A, Comité B y Comité C), están encargados de materias distintas. Aunque cada uno de estos órganos sólo tiene trece miembros permanentes, cualquier parlamentario de la Cámara de los Comunes puede asistir a sus reuniones y tomar la palabra, lo que dinamiza su funcionamiento.

A pesar del breve plazo de tiempo de que dispone antes de la adopción del acto a nivel comunitario, P. Craig señala que no debe subestimarse el trabajo realizado por el «European Scrutiny Committee», cuyos informes se caracterizan por su claridad. En este sentido, hay que tener en cuenta que, de los más de mil documentos depositados cada año para examen, el Comité informa casi quinientos.

- 2) Cámara de los Lores: En esta cámara, al igual que en la Cámara de los Comunes, se creó en 1974 un comité de investigación competente en asuntos europeos, cuya denominación actual es «European Union Committee». Este órgano está compuesto de dieciocho miembros, cada uno de los cuales (salvo el Presidente) participa en uno o más de los siete subcomités a través de los cuales se conducen las investigaciones. Además, otros miembros de la Cámara de los Lores son adscritos a los subcomités, de modo que en torno a setenta parlamentarios intervienen activamente en las labores del «European Union Committee», lo que representa una décima parte de la cámara.

El procedimiento de actuación de dicho órgano parte de la recepción de los documentos de la Unión Europea, tras cuyo examen sucinto se decide cuáles de ellos han de ser remitidos al subcomité competente por razón de la materia para su consideración. Estos subcomités desarrollan el papel central del control de las propuestas europeas por la Cámara de los Lores, puesto que les corresponde, a partir de un análisis exhaustivo realizado en reuniones celebradas con regularidad, seleccionar los asuntos de mayor interés. Sobre éstos, el subcomité puede proponer dirigir al Ministro observaciones sobre algún punto concreto, o realizar un examen más profundo. En este último caso, se le reconocen amplias facultades de investigación, recabando información oral o escrita del Gobierno. El informe resultante de la investigación, que contiene conclusiones y recomendaciones, es acordado por el subcomité y aprobado por el «European Union Committee», antes de su publicación; algunos de los informes publicados son posteriormente debatidos por la Cámara de los Lores.

Los informes aprobados por el Comité (unos veinte al año), caracterizados por su rigor e independencia, han sido elogiados por la doc-

trina europea. En general, el sistema británico de control parlamentario se beneficia de las diferencias existentes entre los procedimientos de actuación en ambas cámaras, dada la complementariedad de los mismos; de esta manera, el «European Scrutiny Committee» de la Cámara de los Comunes informa una gran número de documentos con rapidez –casi siempre en una semana–, mientras que el «European Union Committee» de la Cámara de los Lores elabora informes sobre muchas menos propuestas, pero basados en investigaciones más profundas.

Para concluir, debe hacerse referencia a dos características comunes a la intervención en asuntos europeos de las cámaras del Parlamento británico: la reserva de examen parlamentario y la preocupación por el respeto del principio de subsidiariedad.

En virtud de la reserva de examen parlamentario, el Ministro se compromete a no llegar a acuerdo alguno en las instancias comunitarias hasta que haya finalizado el examen de la propuesta discutida por las cámaras. Aun cuando esta reserva ha sido prevista en varios países utilizando distintos instrumentos normativos (por ejemplo, en Dinamarca por medio de convención constitucional), su regulación en Reino Unido es probablemente la más detallada. En las Resoluciones de la Cámara de los Comunes de 17 de noviembre de 1998 y de la Cámara de los Lores de 6 de diciembre de 1999 se especifica, no solamente hasta cuándo opera la reserva, sino también en qué supuestos excepcionales el Ministro puede llegar a acuerdos en sede comunitaria antes de que termine el examen parlamentario de la propuesta, entre ellos, en los casos en que considere que ésta es rutinaria o trivial o sustancialmente idéntica a otra en la que el examen parlamentario se ha completado.

Respecto del principio de subsidiariedad, su introducción en el proceso decisorio comunitario por el Tratado de Maastricht dio a los comités de investigación, como destacaron P. Birkinshaw y D. Ashiagbor, la oportunidad de pronunciarse sobre su violación en el examen de las propuestas de actos legislativos de la Comunidad Europea. Existiendo desde entonces la voluntad de vigilar la observancia del principio de subsidiariedad, el establecimiento del mecanismo «de alerta rápida», previsto en el Protocolo 2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, ha sido tenido en cuenta por el Parlamento britá-

nico, en el que se discute todavía la forma de poner en marcha el referido mecanismo. En concreto, se ha planteado si el dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad requiere el acuerdo de la cámara, pudiendo únicamente el comité de investigación especializado en asuntos europeos iniciar el procedimiento que dé lugar a la adopción de dicho dictamen, o si, por el contrario, puede delegarse en el comité la responsabilidad de emitirlo.

Otros países

Eslovenia: La Constitución de la República de Eslovenia de 23 de diciembre de 1991 culminó el proceso iniciado por la Declaración de Independencia de 25 de junio anterior. El texto constitucional esloveno ha sido modificado en cuatro ocasiones, la última el 15 de junio de 2004.

En el artículo 8 de la Constitución se regulan las relaciones del Derecho interno con el internacional, al establecer que aquél ha de respetar los principios de Derecho internacional, así como los tratados obligatorios en Eslovenia, los cuales, una vez ratificados y publicados, gozan de aplicación directa. Este precepto, que permitió a la República convertirse a principios de los años noventa en miembro de las Naciones Unidas y del Consejo de Europa, se consideró insuficiente a la hora de ingresar en Unión Europea en virtud del Tratado de Adhesión de 16 de abril de 2003. De ahí que se acometiese en marzo de ese año una reforma constitucional, en la que se añadió un artículo 3a, estableciendo la posibilidad de Eslovenia de transferir el ejercicio de parte de sus derechos soberanos a una organización internacional basada en el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, la democracia y los principios del Estado de Derecho.

Además de regular el procedimiento de ratificación de los tratados celebrados con la referida finalidad, el artículo 3a de la Constitución eslovena prevé la intervención de la Asamblea Nacional en el proceso de adopción de actos legislativos y decisiones en las organizaciones a las que Eslovenia haya transferido parte de sus derechos soberanos. Para articular dicha intervención, el citado precepto obliga al Gobierno

a informar sin dilación a la Asamblea Nacional sobre las propuestas de actos y decisiones, así como sobre sus propias actividades. A partir de tal información, el órgano legislativo puede adoptar posiciones, las cuales han de ser tomadas en consideración por el Gobierno. El artículo 3a remite el desarrollo de estas previsiones acerca de las relaciones entre ambos órganos a una ley aprobada por mayoría de dos tercios de los diputados presentes, la cual, una vez dictada, entró en vigor el 1 de mayo de 2004, fecha en que se hizo efectiva la incorporación eslovena a la Unión Europea. Conforme a dicha norma, el Comité de Asuntos Europeos y el de Asuntos Exteriores son los encargados, en sus respectivos ámbitos, de fijar la posición parlamentaria, sin perjuicio de la competencia del Pleno para pronunciarse a requerimiento de dichos comités, de una cuarta parte de los diputados o del Presidente de la Asamblea Nacional.

Finlandia: La Constitución finlandesa, sancionada en Helsinki el 11 de junio de 1999, vino a derogar las cuatro normas constitucionales anteriores, entre ellas, la Ley Orgánica del Gobierno de 1919.

La vocación internacionalista de la Constitución de 1999 se manifiesta en el artículo 1, que consagra como principio básico la participación de Finlandia en la cooperación internacional por la salvaguarda de la paz y los derechos humanos y por el desarrollo de la sociedad. Sobre la base de dicho principio, las relaciones exteriores están reguladas en el Capítulo 8 del texto constitucional. Éste se abre con el artículo 93, que representa, como afirma J. Nousiainen, el compromiso entre la tradición del presidencialismo centralista presente en la derogada Ley Orgánica del Gobierno y la tendencia al parlamentarismo. Según este precepto, las competencias en los asuntos internacionales se distribuyen entre los siguientes órganos:

- El Presidente de la República, a quien corresponde dirigir la política exterior de Finlandia, así como decidir sobre la guerra y la paz con el consentimiento del Parlamento.
- El Consejo de Estado, denominación que recibe el Gobierno, el cual colabora en la dirección de esta política, teniendo a su cargo la preparación a nivel nacional de los asuntos tramitados en la Unión

Europea y la decisión, con carácter general, de las acciones de Finlandia relacionados con los mismos.

- El Parlamento o *Eduskunta*, que aprueba los tratados y obligaciones internacionales que contengan disposiciones de competencia legislativa, y en general, los que destaquen por su importancia, además de participar en la preparación a nivel nacional de las resoluciones que haya de adoptar la Unión Europea en los términos previstos en el artículo 96.

De acuerdo con este último precepto, tal participación consiste en el examen por el Parlamento de las propuestas de actos, tratados y otros acuerdos que se decidan en la Unión Europea y que le competieran, en virtud de la Constitución. En la forma en que el *Eduskunta* ejerce esta tarea, resulta notoria la influencia del modelo unicameral danés, entre cuyas manifestaciones pueden citarse la importancia concedida al flujo de información, y el significativo peso asignado a las comisiones parlamentarias.

Por lo que se refiere a dichas cuestiones, el artículo 96 de la Constitución de Finlandia, en tanto que atribuye a la Comisión de Asuntos Exteriores la consideración de las propuestas europeas de política exterior y de seguridad común, consagra a la Gran Comisión, creada en 1907 para el tratamiento de temas legislativos, como el órgano especializado del Parlamento encargado de controlar la política finlandesa en relación con los proyectos de actos legislativos europeos, atinentes a los asuntos comunitarios y de cooperación policial y judicial en materia penal. Con este fin, el Gobierno debe remitir tales proyectos, cuando afecten a materias de competencia parlamentaria, a la Gran Comisión y a la comisión sectorial afectada, que aporta a aquélla un informe acerca de la cuestión. Asimismo, la Gran Comisión puede remitir al Consejo de Estado su dictamen sobre la propuesta remitida (22).

(22) Los procedimientos de actuación de la Gran Comisión ofrecen similitudes con los seguidos por el Comité Europeo del *Folketing*: reunida dos veces por semana (generalmente miércoles y viernes), la Gran Comisión controla la actividad gubernamental, con anterioridad a la decisión de la institución comunitaria, pues comparece ante ella el Ministro finés implicado, y con posterioridad a dicha decisión, a través del examen del informe

Como diferencia respecto al sistema danés, ha de señalarse que el artículo 96 citado prevé la posibilidad de que el debate sobre un asunto de competencia parlamentaria se celebre en el Pleno, aun cuando no se habilite a éste para adoptar una decisión. Tal posibilidad sólo se concreta previo acuerdo del Consejo de Presidencia, que aglutina a las máximas autoridades del *Eduskunta*.

Grecia: En la Constitución griega de 9 de junio de 1975, redactada cuando ya se había iniciado el proceso de integración europea, se incluyó un precepto, el 28, específicamente concebido para hacer posible la participación de Grecia en dicho proceso. El amplio margen de maniobra que el precepto indicado otorgaba a las autoridades griegas para atribuir, mediante tratado, competencias previstas en la Constitución a las instituciones de organizaciones internacionales, permitió a Grecia ratificar los Tratados de Maastricht, Ámsterdam y Niza sin tener que modificar la referida cláusula de integración, que fue considerada bastante.

Aun así, se aprovechó la revisión constitucional de abril de 2001 –en cuyo origen inmediato no se hallaba problema concreto alguno en cuanto a la habilitación para ratificar los tratados comunitarios– para introducir un apartado 8 en el artículo 70, relativo al ejercicio por el Parlamento del poder legislativo. Este apartado dispone que el Reglamento parlamentario ha de especificar la manera en que el Gobierno informa al Parlamento de los asuntos referidos a actos legislativos en el contexto de la Unión Europea, y en que éste debate acerca de los mismos. Aunque en principio dicho apartado contiene únicamente una remisión al Reglamento del Parlamento heleno, sienta las bases para la intervención de éste en los asuntos europeos. Con arreglo a esta remisión, se ha incluido en el referido Reglamento un precepto que desarrolla la intervención parlamentaria en este ámbito, imponiendo al Gobierno el envío de documentos procedentes de las instancias comunitarias para su examen por el Comité de Asuntos Europeos del órgano

que tal Ministro ha de enviar. Además, la Gran Comisión tiene la opción de requerir información acerca de asuntos europeos que no sean de competencia del Parlamento (incluso no es extraño que el Gobierno transmita tal información sin previo requerimiento), permitiendo la consulta entre ambos órganos.

legislativo, así como por el comité permanente con competencia por razón de la materia (artículo 41b).

Lituania: Proclamada su independencia de la Unión Soviética el 11 de marzo de 1990, Lituania se constituyó en una República democrática independiente, tal y como declara el artículo 1 de su Constitución de 6 de noviembre de 1992 (aprobada en referéndum el día 25 de octubre anterior). Con el objetivo de salvaguardar la entonces frágil situación geopolítica, la Constitución lituana contiene múltiples referencias a la independencia del Estado, otorgando en su artículo 3 al pueblo y a cada ciudadano el derecho de resistencia frente a cualquiera que atente contra tal independencia, la integridad territorial o el orden constitucional. Este espíritu se pone de relieve incluso en la cláusula internacionalista del artículo 136, que prevé la participación de Lituania en organizaciones internacionales, siempre que ello no entre en conflicto con los intereses y la independencia del Estado.

Las dificultades que planteó la adhesión a la Unión Europea desde el punto de vista constitucional tenían distinto alcance, como ha puesto de manifiesto V. Vadapalas. Por un lado, existían incompatibilidades concretas, como las relativas al artículo 47, referido a la propiedad de la tierra, y al artículo 119, que regula el sufragio en las elecciones municipales. Sin embargo, las mayores dificultades derivaban del estricto tenor del artículo 4, que reconoce el ejercicio de la soberanía por el pueblo, directamente, o través de representantes democráticamente elegidos, y sobre todo, del artículo 5, según el cual los poderes del Estado deben ser ejercidos por el Parlamento o *Seimas*, el Presidente de la República, el Gobierno y los jueces. A juicio del citado autor, a la vista de tales previsiones, y dada la inexistencia de una cláusula específica de integración en la Unión Europea, el ejercicio de una parte de tales poderes por las instituciones de esta organización internacional suscitaba dudas de constitucionalidad.

En estas circunstancias, el Departamento de Derecho Europeo del Gobierno propuso la reforma de varios artículos de la Constitución. No obstante, más allá de proceder a la modificación de algunos preceptos constitucionales (el artículo 47 se revisó en 2003), se optó por la aprobación el 13 de julio de 2004 de la Ley constitucional sobre la integra-

ción de la República de Lituania en la Unión Europea, que forma parte integrante de la Constitución, conforme al artículo 150 de la misma. Esta Ley constitucional, además de prever la posibilidad de Lituania de delegar competencias de las instituciones estatales en la Unión Europea (artículo 1), regula en el artículo 3 los deberes del Gobierno para con el Parlamento en asuntos europeos. Éstos son:

- 1) El deber de informar al *Seimas* de las propuestas de actos legislativos de la Unión Europea.
- 2) El deber de consultar al Parlamento sobre tales propuestas cuando incidan en materias de competencia de éste, conforme a la Constitución. En este sentido, el Parlamento puede recomendar al Gobierno una posición de la República de Lituania respecto de aquellas propuestas. Del mismo modo, el Comité de Asuntos Europeos y el Comité de Asuntos Exteriores del *Seimas* tienen la posibilidad de someter al Gobierno la opinión parlamentaria acerca de los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea.
- 3) El deber de valorar las recomendaciones y opiniones emitidas por el Parlamento o sus comités.
- 4) El deber de informar al *Seimas* sobre la aplicación de tales recomendaciones y opiniones.

Las previsiones contenidas en el artículo 3 de la Ley constitucional sobre la integración de la República de Lituania en la Unión Europea de 13 de julio de 2004, están desarrolladas en el Estatuto del *Seimas*, el cual fue modificado el 2 de diciembre siguiente para establecer el procedimiento de debate en los asuntos europeos, incluyendo un artículo referido al control parlamentario del principio de subsidiariedad.

Portugal: La Constitución portuguesa de 2 de abril de 1976 ha sido objeto de siete revisiones (en 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 y 2005), algunas de las cuales obedecieron a la necesidad de armonizar su texto con los avances que en la integración europea representaron los sucesivos tratados. En particular, en la tercera revisión, operada a raíz del Tratado de Maastricht por la Ley constitucional de 25 de noviembre de 1992, se constitucionalizaron las relaciones entre la Asamblea de la República y el Gobierno en asuntos europeos, atribuyendo a la primera el papel de revisar y evaluar la participación de Portugal en el pro-

ceso de construcción de la Unión Europea (actual artículo 163), y al segundo la competencia para proporcionar la información referente a dicho proceso (artículo 197 en la redacción vigente). El desarrollo normativo de dichas tareas tuvo lugar por la Ley 20/1994, de 15 de junio. Del examen de cómo se articulan en esta norma las relaciones entre los órganos legislativo y ejecutivo, deben destacarse las siguientes ideas:

- a) Información remitida a la Asamblea de la República: El Gobierno ha de transmitir al órgano legislativo, conforme al artículo 2, las propuestas sometidas al Consejo, entre ellas, las de actos vinculantes de Derecho derivado, o las de actos no vinculantes cuando sean considerados importantes para Portugal. Este deber de remisión de documentos también abarca un informe que el Gobierno tiene que elaborar el primer trimestre de cada año, señalando las decisiones adoptadas por las instituciones europeas con mayor impacto para Portugal y las medidas puestas en práctica por el ejecutivo como resultado de tales decisiones.
- b) Revisión y evaluación del papel de Portugal en el proceso de construcción de la Unión Europea: La Asamblea ejerce estas funciones con un doble alcance: con carácter específico, evalúa, por propia iniciativa o a requerimiento del Gobierno, los proyectos de actos legislativos o de orientaciones de políticas y acciones de la Unión Europea, y con carácter general, elabora regularmente evaluaciones globales del referido proceso para lo que celebra un debate en presencia del Gobierno durante cada presidencia del Consejo Europeo (artículo 3). Para el desarrollo de estas tareas, la Asamblea de la República cuenta con la colaboración de la Comisión de Asuntos Europeos, entre cuyas competencias el artículo 4 menciona fomentar los intercambios de información y reuniones entre el órgano legislativo portugués y el Parlamento Europeo, así como designar los representantes de este país en la COSAC.

República Checa: La disolución de Checoslovaquia en dos Estados, la República Checa y Eslovaquia, que tuvo lugar el 25 de noviembre de 1992, motivó la «renovación del Estado checo independiente», según se hace constar en su Preámbulo, por medio de la Constitución de 16 de diciembre siguiente, entrada en vigor el 1 de enero de 1993.

Para hacer frente a la adhesión a la Unión Europea, la Constitución checa fue modificada por la Ley constitucional de 18 de octubre de 2001, llamada «enmienda constitucional europea», la cual añadió varios artículos y modificó otros. Por lo que se refiere a las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en asuntos europeos, la norma indicada introdujo en el texto de la Constitución el artículo 10b, que, siguiendo el esquema de otros países, contiene dos previsiones:

- En primer lugar, establece que el Gobierno ha de informar al Parlamento, regularmente y con carácter previo, de las cuestiones relativas a obligaciones resultantes para la República Checa en tanto que miembro de una organización o institución internacional.
- En segundo lugar, dispone que las cámaras del Parlamento (Cámara de Diputados y Senado) dan su opinión sobre las decisiones preparadas por tales organizaciones o instituciones internacionales en la forma dispuesta en sus reglamentos vigentes.

Finalmente, conforme al apartado 3 del artículo 10b, una ley sobre los principios de negociación y comunicación entre ambas cámaras, y entre éstas y otros órganos, puede encomendar el ejercicio de la competencia señalada en el párrafo anterior a un órgano común del Parlamento. Sin embargo, no se ha hecho uso de esta posibilidad, de modo que ni existe una ley que regule la cooperación entre la Cámara de Diputados y el Senado del Parlamento checo, ni estas cámaras han creado un órgano común para tratar los asuntos europeos. Como consecuencia de ello, el procedimiento para la deliberación sobre tales asuntos está regulado separadamente en los reglamentos parlamentarios, que fueron modificados en mayo de 2004, al tiempo del ingreso de la República Checa en la Unión Europea. Con respecto a dicha regulación deben ser remarcadas dos cuestiones:

Por un lado, desde el punto de vista orgánico, ambas cámaras cuentan con su respectivo Comité de Asuntos Europeos para el examen de la documentación remitida por el Gobierno. Por otro lado, en el caso de que las cámaras dirijan una opinión al ejecutivo, éste debe tenerla en cuenta si procede de la Cámara de Diputados, y puede hacerlo de haber sido emitida por el Senado, lo que pone de relieve la desigualdad del bicameralismo checo en este ámbito.

Suecia: La Constitución de Suecia no está formada por un único documento, sino por cuatro leyes fundamentales, cuya denominación en inglés es la siguiente: «The Instrument of Government», «The Act of Succession», «The Freedom of Press Act» y «The Fundamental Law on Freedom of Expression». De estas cuatro normas, el Instrumento de Gobierno, vigente desde el 1 de enero de 1975, es la que contiene las previsiones centrales del sistema constitucional sueco.

La ingreso del Reino de Suecia en la Unión Europea en 1995 estuvo precedido de una revisión del Instrumento de Gobierno, en particular, de su Capítulo 10, dedicado a las relaciones con otros Estados y con organizaciones internacionales. El artículo 5 del citado capítulo, en la redacción dada al mismo en 1994, estableció la posibilidad de que el Parlamento o *Riksdag* transfiriera la facultad de tomar decisiones en el marco de la cooperación con la Unión Europea. En 2002 se abordó una nueva reforma constitucional que incidió en esta cláusula de integración, al precisarse que la transferencia de la referida facultad sólo era posible en la medida en que no afectase a los principios de la forma de gobierno.

También en la reforma de 2002 se trató la cuestión relativa a la participación del *Riksdag* en los asuntos europeos. Con anterioridad a dicha reforma, al igual que sucedía en Dinamarca, se había constitucionalizado un órgano de consulta entre el Gobierno y el Parlamento en cuestiones de política internacional, el Consejo Consultivo de Asuntos Exteriores, al que aludía el artículo 6 del Capítulo 10 del Instrumento de Gobierno. Aprovechando la experiencia proporcionada por este Consejo Consultivo, se decidió incluir una mención en el precepto citado a los deberes del Gobierno de mantener continuamente informado al *Riksdag* y de consultar con el órgano nombrado por éste acerca de la evolución de la cooperación en el contexto de la Unión Europea.

Para el desarrollo de la forma de cumplimiento de los indicados deberes el Instrumento de Gobierno se remite a la «*Riksdag Act*», norma que goza de un estatus intermedio entre las leyes fundamentales y las ordinarias. Aunque el Instrumento de Gobierno se limita a obligar al ejecutivo a consultar al órgano nombrado por el Parlamento, sin

especificar cuál, no cabe duda alguna, a la vista de la Ley del *Riksdag*, de que dicho órgano es el Comité en Asuntos de la Unión Europea (23). El Capítulo 10 de esta norma, modificado en 2003, regula, entre otras materias, la composición del comité, del que forman parte no menos de quince parlamentarios designados por el *Riksdag* para cada período electoral, o la transparencia de su actuación.

3. Análisis comparado

Estudiadas individualizadamente las normas jurídico-constitucionales positivas destinadas a dar participación a los Parlamentos nacionales en la decantación de la voluntad estatal ante las instancias comunitarias, queda hacer un análisis de las mismas destacando «las singularidades y los contrastes entre ellas o entre grupos de ellas», de acuerdo con el concepto de Derecho constitucional comparado descrito por M. García-Pelayo. Para llevar a cabo dicho análisis, tras realizar unas consideraciones generales sobre el momento de introducción de las previsiones constitucionales y su ubicación dentro del texto de la Ley Fundamental respectiva, se identificarán los elementos comunes a todos los sistemas y se clasificarán éstos en función de la trascendencia de la intervención parlamentaria.

A. Consideraciones generales

Desde una perspectiva histórica, resulta coherente que los sistemas más antiguos sean los de Dinamarca y Reino Unido, en el primer caso, para extender a los asuntos comunitarios el tradicional control parlamentario de la política exterior del Gobierno, y en el segundo, como garantía de la soberanía esencial del Parlamento.

(23) Como ocurre en Finlandia, la influencia danesa en los procedimientos de actuación del órgano especializado en cuestiones europeas es patente: así, ante el Comité en Asuntos de la Unión Europea, que se reúne los viernes, comparece el Ministro sueco que va a representar al Gobierno en el Consejo, con el objetivo de obtener un mandato negociador, el cual resulta de la falta de oposición mayoritaria a su posición inicial, que puede, no obstante, modificarse atendiendo a las opiniones vertidas durante el debate.

Dejando al margen esos dos casos, la introducción de disposiciones constitucionales de intervención parlamentaria en asuntos europeos se produjo con posterioridad a la firma del Tratado de la Unión Europea, constituyendo este convenio, además, el factor que provocó dicha introducción en la mayoría de los supuestos. Dado el salto cualitativo en la integración europea que representaba el Tratado de Maastricht, como pone de manifiesto M. Claes, su ratificación exigió el pronunciamiento de los Tribunales Constitucionales de determinados países, lo que puso de manifiesto «las implicaciones constitucionales» del proceso. En efecto, en Alemania, Francia y Portugal las modificaciones del texto constitucional acometidas en 1992 con el fin de adaptar sus cláusulas de integración a la nueva etapa que dicho acuerdo internacional inauguraba, fueron aprovechadas para establecer la participación parlamentaria en la formación de la voluntad estatal ante el Consejo. Del mismo modo, las reformas constitucionales operadas en Austria en 1994, República Checa en 2001, Eslovenia en 2003 y Lituania en 2004, con motivo de su incorporación al proceso de construcción comunitaria, cuando ya existía la Unión Europea, abordaron conjuntamente las cuestiones referidas a la transferencia competencial a dicha organización y la intervención parlamentaria en este ámbito. En cambio, la referencia a esta intervención se introdujo en la Constitución griega en 2001, sin que en el origen inmediato de tal revisión se hallara problema concreto alguno para la ratificación de tratados comunitarios, y en el Instrumento de Gobierno sueco en 2002, de forma que la constitucionalización de la participación del *Riksdag* en asuntos europeos fue posterior a la constitucionalización de la transferencia competencial a la Unión Europea, ocurrida en 1994.

Por otro lado, debe hacerse referencia en estas consideraciones generales a la ubicación de las disposiciones de intervención parlamentaria en los textos constitucionales. A este respecto, el criterio predominante, sin duda alguna, es el de agrupar todas las previsiones relativas a la pertenencia estatal a la Unión Europea, ya sea en un solo precepto (como los artículos 23 de la Ley Fundamental de Bonn y 3a de la Constitución eslovena), en una misma división (por ejemplo, el Título XV de la Constitución francesa o la Sección B de la Parte Primera de la Constitución austriaca) o en una ley constitucional (en el caso de Lituania). Como excepción, la participación en los asuntos europeos se ha

incluido en los textos constitucionales de Grecia y Portugal como una competencia más de las desempeñadas por el órgano parlamentario.

B. Elementos comunes

Son comunes a todos los sistemas descritos en el apartado anterior el establecimiento de la obligación de informar del ejecutivo y la adopción de medidas orgánicas para facilitar el diálogo entre éste y el Parlamento, si bien no siempre estas medidas aparecen consagradas al más alto nivel normativo.

Respecto del deber de información a cargo del Gobierno, son frecuentes tanto las alusiones a la premura que debe regir su cumplimiento, como el empleo de fórmulas para delimitar el objeto sobre el que recae caracterizadas por su amplitud. Así, por ejemplo, la información objeto de esta obligación versa sobre el proceso de construcción de la Unión Europea en el artículo 197 de la Constitución portuguesa, las obligaciones resultantes para el Estado de su condición de miembro de una organización internacional en el artículo 10b de la Constitución checa, o los avances en el marco de la cooperación en la Unión Europea en el artículo 6 del Capítulo 10 del Instrumento de Gobierno sueco. En contraste, el país en que más se ha restringido este deber gubernamental ha sido Francia, donde inicialmente sólo se obligaba al Gobierno a someter a la Asamblea Nacional y al Senado las proposiciones de actos comunitarios que contuviesen disposiciones de naturaleza legislativa (artículo 88-4, en la redacción originaria del mismo dada en 1992); sin embargo, en la modificación del referido precepto llevada a cabo en 1999, no sólo se extendió esta obligación a los proyectos no comunitarios de la Unión Europea que comportasen tales disposiciones, sino que se previó la posibilidad del ejecutivo de someter cualquier otro documento que emanase de una institución europea.

En cuanto a los órganos parlamentarios especializados en asuntos comunitarios, su existencia ha sido constitucionalizada en Alemania, Austria, Finlandia, Lituania, República Checa y Suecia. Centrando el estudio en estos supuestos, es posible apreciar diferencias en los siguientes ámbitos:

- En los Parlamentos bicamerales, cada cámara tiene su propio órgano especializado en la Ley Fundamental de Bonn y en la Constitución austriaca; por el contrario, la existencia de un órgano común de la Cámara de Diputados y el Senado está prevista en la Constitución checa, aunque esta posibilidad no se ha hecho efectiva.
- El reconocimiento de tales órganos puede ser nominativo, como ocurre en el artículo 45 de la Ley Fundamental de Bonn, referido a la Comisión de Asuntos de la Unión Europea del *Bundestag*, o genérico, cuando simplemente se alude al nombramiento de un órgano parlamentario sin mayores especificaciones, por ejemplo, en el artículo 6 del Capítulo 10 del Instrumento de Gobierno sueco. En otros casos, la competencia en asuntos europeos se otorga, no a un órgano de nueva creación, sino a un comité de larga tradición, encargado con anterioridad de otras materias, supuesto en el que se encuadra la Gran Comisión de Finlandia.
- Las relaciones entre el órgano especializado y el Pleno no suelen estar reguladas a nivel constitucional, aunque se encuentran referencias a esta cuestión en las Normas Supremas de Alemania, Austria y Finlandia: en la Ley Fundamental de Bonn se prevé la posibilidad de que el *Bundestag* y el *Bundesrat* deleguen el ejercicio de sus derechos frente al Gobierno (artículos 45 y 52.3a); la Constitución austriaca remite a los reglamentos parlamentarios la determinación de los casos en que el órgano especializado puede ser competente para el examen de las propuestas en el marco de la Unión Europea y los casos en que ha de reservarse esta competencia a la cámara (apartados 5 y 6 del artículo 23e); y en la Constitución finlandesa, a pesar de que la competencia general para intervenir no corresponde al Pleno, éste puede debatir un asunto de competencia parlamentaria previo acuerdo del Consejo de la Presidencia (artículo 96).
- En los textos constitucionales de Alemania, Austria, República Checa y Suecia se consagra la intervención de los órganos especializados en relación con las materias concernientes a la Unión Europea, mientras que la Constitución de Finlandia y la Ley constitu-

cional sobre la integración de la República de Lituania en la Unión Europea distribuyen la participación en dicho ámbito entre el órgano especializado y el competente en las cuestiones de política exterior. Es decir, en el primer grupo, el órgano parlamentario encargado de encauzar el control de la política gubernamental en relación de los proyectos procedentes de la Unión Europea resulta competente con independencia de si tales proyectos afectan a cuestiones comunitarias, de política exterior o de cooperación en materia penal, en tanto que, en el segundo grupo, se atribuye a la Comisión de Asuntos Exteriores la consideración de las propuestas de la Unión Europea sobre política exterior y de seguridad común, y al órgano especializado en asuntos europeos el examen de las restantes propuestas de dicha organización.

C. Intervención parlamentaria

Al igual que en las soluciones comunitarias, en las soluciones constitucionales existe una «obsesión informativa» que pretende impedir que el proceso de adopción de decisiones en la esfera europea se desconozca por los Parlamentos nacionales. Ahora bien, las soluciones constitucionales no se limitan a garantizar la recepción de tal información por los órganos parlamentarios, sino que dan un paso más, al permitir a éstos emitir opiniones sobre los proyectos remitidos. En función del peso de estas opiniones y de la forma en que el control parlamentario se desarrolla, pueden clasificarse los distintos sistemas en tres grupos:

- a) Modelo de intervención vinculante: En este modelo se incluyen los sistemas alemán y austriaco, si bien sólo parcialmente, ya que no todas las opiniones emitidas por los Consejos Nacionales y Federales de estos Estados son determinantes en la formación de la voluntad nacional ante las instancias comunitarias. Destaca en los referidos sistemas el grado de detalle con que está regulada constitucionalmente la fuerza de la posición mantenida por cada órgano legislativo, distinguiendo varios niveles de intervención, de forma que, sólo cuando entren en juego determinados intereses, dicha posición vincula al ejecutivo. Como límite, en la Constitu-

ción austriaca se faculta al miembro competente del Gobierno federal para apartarse del parecer vinculante de *Nationalrat* o del *Bundesrat* por razones imperativas de política exterior y de integración (artículo 23e).

- b) Modelo de intervención condicionante: Este modelo, el más extendido, se caracteriza por habilitar al órgano parlamentario para emitir una opinión que, si bien no vincula al Gobierno, al menos, ha de ser considerada por éste. Para garantizar tal consideración, algunas Constituciones optan directamente por la imposición al Gobierno del deber de tener en cuenta la opinión parlamentaria en la defensa de la postura estatal en la Unión Europea, como sucede en los sistemas alemán, respecto del parecer expresado por el *Bundestag* (artículo 23.3), esloveno, en el que las posiciones adoptadas por la Asamblea Nacional han de ser tomadas en consideración por el ejecutivo (artículo 3a), o lituano, basado en el deber del Gobierno de valorar las recomendaciones y opiniones emitidas por el *Seimas* o sus comités (artículo 3 de la Ley constitucional de 13 de julio de 2004). En otros casos, el deber gubernamental de escuchar la opinión del Parlamento no se establece de un modo tan claro, pero se deduce de determinadas previsiones constitucionales: el reconocimiento de la facultad de las cámaras de votar resoluciones, en el artículo 88-4 de la Constitución francesa; la atribución a la Asamblea de la República del papel de revisar y evaluar la participación estatal en el proceso de construcción de la Unión Europea, en el artículo 163 de la Constitución portuguesa; o el establecimiento de la reserva de examen parlamentario, en el sistema británico, pues, si el Ministro no puede llegar a un acuerdo en la instancia comunitaria antes de dicho examen, es porque ha de atender al resultado del mismo.
- c) Modelo de seguimiento: Bajo esta denominación, se engloban el sistema danés y los más influenciados por éste, o sea, el finlandés y el sueco, caracterizados por la interrelación continua y estrecha entre el Gobierno y el órgano parlamentario especializado en los asuntos europeos. Lo más llamativo de este modelo radica en el procedimiento de actuación de dicho órgano, que se basa en la regularidad y frecuencia de sus reuniones, cuyo contenido viene deter-

minado por el orden del día del Consejo, en la comparecencia del Ministro implicado, y en el deber de éste de dar cuenta de las negociaciones llevadas a cabo en la esfera comunitaria, una vez finalizadas. Prueba del carácter decisivo que puede llegar a tener el control ejercido en el sistema danés por el Comité Europeo es la posibilidad de rechazar por mayoría la posición inicial defendida por el representante gubernamental.

4. Conclusión

Terminado el análisis de las soluciones constitucionales, ha de constatarse la difusión progresiva de mecanismos tendentes a habilitar la intervención del órgano parlamentario en la formación de la voluntad estatal en la esfera europea. Como se ha visto, más allá de la obligación del Gobierno de informar al Parlamento en este ámbito y de la participación de un órgano especializado en las tareas encomendadas a este último, existen diferentes formas de encauzar la participación parlamentaria. Los sistemas expuestos se utilizarán como referencia a la hora de proponer una solución constitucional española al problema.

PARTE TERCERA: EL CASO ESPAÑOL

Hasta ahora se ha analizado por qué se produce el desplazamiento de los Parlamentos nacionales con motivo del proceso decisorio europeo, y cómo hacen frente al mismo el Derecho comunitario y algunas Constituciones de Estados miembros. En esta última parte del trabajo se expondrá la situación de las Cortes Generales ante la integración europea. Puesto que la Constitución española de 1978 no prevé mecanismo alguno para corregir, o siquiera atenuar, los efectos del desplazamiento del órgano parlamentario, el estudio de su posición en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias ha de centrarse en las previsiones de menor rango normativo. Valorada como negativa dicha omisión, el trabajo concluye con una propuesta de revisión constitucional.

I. Generalidades

La intervención de las Cortes Generales en el proceso europeo sigue los cauces que se han denominado tradicionales o comunes:

- En relación con el Derecho comunitario originario, las Cortes Generales participan mediante ley orgánica en el procedimiento de celebración de los tratados de integración, de modo que la atribución del ejercicio de competencias estatales a una organización internacional ha de contar con el apoyo parlamentario. En este sentido, el artículo 93 de la Constitución dispone en su primer inciso que *«mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»*. No siendo éste el lugar idóneo para examinar con detalle la cláusula trascrita, sí puede señalarse que, como ha destacado el Consejo de Estado en diversos dictámenes (entre ellos, los números 5.072/1997, relativo al Tratado de Ámsterdam, 880/2001, sobre el Tratado de Niza, y 2.544/2004, en relación con el Tratado constitucional), *«el legislador constitucional tenía la mente puesta en la eventual adhesión de España a las Comunidades Europeas al redactar el artículo 93, pero dicho artículo no se agotó con la adhesión sino que ha conservado su virtualidad para sucesivas aperturas del ordenamiento español al Derecho comunitario»*; es decir, el precepto referido es *«la vía específica cualificada e idónea para que España vaya cubriendo las diversas etapas de la construcción europea, de cuya naturaleza evolutiva era, sin duda, consciente el legislador constitucional»*.
- En relación con el Derecho comunitario derivado, además de desarrollar la actividad legislativa en cumplimiento del mismo (24), las Cortes Generales supervisan la actuación del Gobierno en temas europeos a través de los instrumentos ordinarios de control, tales como las preguntas, las interpelaciones, las mociones o las comparecencias, previstos en los artículos 110 y 111 de la Constitución.

(24) Indicaban J. Martín y Pérez de Nanclares y A. López Castillo en un estudio de 2002 sobre el Derecho de la Unión Europea y la Constitución española que la legislación de origen comunitario representaba casi una sexta parte del conjunto de la legislación ordinaria.

A la insuficiencia intrínseca de dichos instrumentos, no concebidos para dirigir la acción gubernamental a la hora de negociar la normativa comunitaria en el Consejo, se ha unido el desinterés por su utilización, el cual ha sido denunciado por M. Cienfuegos Mateo. Este autor ha señalado que «la práctica parlamentaria no se ha caracterizado, a pesar de la amplitud con que están reguladas las técnicas de control, por un uso excesivamente provechoso en asuntos comunitarios», en los que el debate en el seno de las Cortes Generales «se ha producido como regla sólo en la medida y con el alcance determinados por el ejecutivo».

En estas circunstancias, y ante la inactividad del poder de reforma constitucional, no es extraño que se acudiese a la vía legislativa para aproximar a las Cortes Generales al funcionamiento de las instancias europeas, en concreto, en la fase ascendente del Derecho comunitario.

II. *La solución nacional*

Antes de que se hiciese efectiva la adhesión de España a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas realizó una amplia delegación legislativa en los artículos 1 a 4 para facilitar la recepción del acervo comunitario. El artículo 5 de esta norma previó la constitución de una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, entonces denominada Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. Este órgano, al que inicialmente se otorgaban competencias muy genéricas, se ha ido configurando –primero mediante la modificación del citado precepto por la Ley 18/1988, de 1 de julio, y después, con el nombre de Comisión Mixta para la Unión Europea, a través de la derogación de ambas normas y su sustitución por la Ley 8/1994, de 19 de mayo– como el órgano encargado de garantizar la participación de las Cortes Generales en el proceso de adopción de actos legislativos europeos.

Por lo tanto, la legislación reguladora de la referida comisión ha sido el vehículo empleado para establecer los mecanismos de intervención parlamentaria en la fase ascendente del Derecho comunitario.

Con carácter previo al estudio de dicha legislación, es necesario hacer referencia a las críticas que ha recibido la principal singularidad del modelo español: el bicameralismo del órgano especializado en asuntos europeos. Esta fórmula, que sólo compartía en 1985 la República de Irlanda (25), aun cuando simplifica el trabajo parlamentario y evita discrepancias entre las cámaras, plantea importantes dificultades que ha sido señaladas por la doctrina. Por una parte, como pone de manifiesto P. Pérez-Tremps, si en general la existencia de órganos mixtos en Parlamentos bicamerales «viene a representar una cierta ruptura de la lógica representativa de cada una de las cámaras», en el caso del bicameralismo español, al responder éste a un doble principio de representación (representación popular y representación territorial), «un órgano mixto viene a confundir ambas legitimidades». Por otra parte, desde una perspectiva más práctica, afirma F.J. Matía Portilla que la opción elegida por el legislador español resulta problemática atendiendo a la composición de las cámaras, a sus distintas funciones, incluso al juego de mayorías y minorías entre partidos políticos:

- En cuanto al primero de estos parámetros, ha de tenerse en cuenta que, cualquiera que sea la composición de la Comisión Mixta, paritaria o proporcional, se produce la alteración, «en alguna medida», de la distribución de los escaños en cada una de las cámaras.
- Respecto a las funciones del Congreso de los Diputados y del Senado, la asimetría y desigualdad del bicameralismo español, consagrada constitucionalmente, se ve difuminada en asuntos europeos por la atribución a un órgano mixto del protagonismo del control parlamentario.
- Finalmente, la fórmula española puede cambiar la relación entre mayorías y minorías, «modificando así, inevitablemente, la representación otorgada por los ciudadanos a unos y otros partidos políticos en el Parlamento», como indica el citado autor.

(25) En cuanto a la situación actual, conviene recordar que el artículo 10b.3 de la Constitución de la República Checa prevé la posibilidad de crear un órgano común a la Cámara de Diputados y al Senado para emitir una opinión parlamentaria conjunta sobre las propuestas europeas, si bien dicha posibilidad ha sido descartada de momento.

Dejando al margen estas dificultades, que serán tomadas en consideración en el tercer apartado de este epígrafe, en el momento de formular una propuesta de revisión constitucional, procede ahora examinar los aspectos organizativos y competenciales de la Comisión Mixta. Para ello, de acuerdo con la tónica general del trabajo, se hará referencia a la evolución de tales aspectos en la normativa antes citada.

A. Organización: En su composición originaria, de acuerdo con el artículo 5.2 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas estaba integrada por quince miembros, nueve pertenecientes al Congreso y seis al Senado, los cuales eran designados al comienzo de cada legislatura por los correspondientes Grupos Parlamentarios en cifra equivalente a la importancia numérica de éstos en cada cámara. En la modificación introducida por la Ley 18/1988, de 1 de julio, se deslegalizó el número de miembros de la Comisión Mixta, el cual debía fijarse por las Mesas de las cámaras en sesión conjunta, al inicio de cada legislatura, garantizando, en todo caso, la presencia de todos los Grupos Parlamentarios. Esta remisión al acuerdo de las Mesas, que ha dado lugar al incremento notable de los parlamentarios integrantes del órgano mixto, se ha mantenido en el artículo 2 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Respecto de la Presidencia de la Comisión, ha correspondido desde su creación al Presidente del Congreso de los Diputados, o al diputado o senador en quien delegase con carácter permanente.

Por último, en cuanto al sistema de votación, ante el silencio que guardaba al respecto la redacción primitiva de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, se decidió instaurar el voto ponderado, en función del número de miembros de cada Grupo Parlamentario en una y otra cámara, por Resolución de la Mesas del Congreso y del Senado de 16 de septiembre de 1986. Aunque el voto ponderado se consagró legalmente en la Ley 18/1988, de 1 de julio, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, ha establecido que *«los acuerdos, para ser válidos, deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes de la Comisión»*.

B. Competencias: Las competencias atribuidas a la Comisión Mixta han ido creciendo progresivamente en sus sucesivas leyes reguladoras.

Además de conocer, una vez publicados, de los decretos legislativos promulgados en aplicación del Derecho comunitario derivado, a los efectos del control parlamentario adicional del artículo 82.6 de la Constitución, lo que implica la intervención en la fase descendente del órgano mixto, las competencias de éste se centran en la fase ascendente del Derecho comunitario. Inicialmente, su papel casi se limitaba al de receptor de documentación remitida por el Gobierno, que englobaba los proyectos normativos de las Comunidades Europeas relativos a materias sometidas a reserva de ley, la información sobre las actividades de las instituciones comunitarias respecto de la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España, así como las líneas inspiradoras de la política gubernamental en el seno de la organización internacional (artículo 5.3 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre). Más allá de la recepción de información, únicamente se preveía en esta ley la obligación de la Comisión Mixta de elevar a ambas cámaras, al comienzo de cada período de sesiones, un informe sobre las actuaciones realizadas en el período inmediato anterior.

Mediante la aprobación de la Ley 18/1988, de 1 de julio, se pretendieron superar determinadas deficiencias de la normativa anterior, por un lado, incluyendo las decisiones y acuerdos del Consejo de las Comunidades Europeas entre los documentos de los que debía ser informada la Comisión Mixta, y por otro, aumentando su capacidad de actuación por dos vías: la facultad para elaborar informes sobre las propuestas de actos comunitarios vinculantes (reglamentos, directivas o decisiones), o en general, sobre cualquier otra cuestión de interés en materias de su competencia, y el mantenimiento de relaciones con el Parlamento Europeo, los eurodiputados españoles y las comisiones análogas de otros Parlamentos nacionales.

La Ley 8/1994, de 19 de mayo, representa el último paso en la delimitación competencial del órgano mixto. Esta ley, cuya adopción vino provocada en buena medida, como reconoce su Exposición de Motivos, por el Tratado de Maastricht, comienza por expresar los objetivos de la Comisión: «*que las Cortes Generales tengan la participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea y dispongan, en general, de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea*» (artículo 1). Para el cumplimiento de

estos fines, el artículo 3 enumera las competencias de la Comisión, siguiendo las tres líneas de intervención en la fase ascendente del Derecho comunitario, marcadas en la legislación anterior:

1. Recepción de información: La Ley 8/1994, de 19 de mayo, amplía el deber de transmitir documentos del Gobierno al prever la remisión de todas las propuestas legislativas de la Comisión Europea, con independencia de que puedan afectar o no a materias reservadas a la ley. Tal remisión ha de hacerse «*con antelación suficiente*» para que sea posible el examen de dichas propuestas. Asimismo, la información abarca las actividades de las instituciones de la Unión Europea con carácter general, aunque tales actividades no versen sobre la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España.
2. Emisión de opiniones: La novedad prevista a este respecto en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, consiste la posibilidad de que la Comisión Mixta para la Unión Europea celebre en su seno debates sobre una propuesta legislativa concreta, o solicite al Presidente de cualquiera de las cámaras la celebración de un debate en el Pleno respectivo con el mismo fin, con la participación gubernamental en ambos casos.

De acuerdo con la disposición adicional segunda de la ley examinada, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado adoptaron en desarrollo de la misma la Resolución de 21 de septiembre de 1995, en la que se prevén, entre otras cuestiones, el procedimiento del debate y las posibles consecuencias del mismo. Así, en virtud del apartado primero de dicha resolución, acordada la celebración de un debate en la Comisión Mixta, un miembro del Gobierno asume la exposición del contenido sustancial de la propuesta legislativa europea y de su repercusión en el ordenamiento español, tras lo que se da a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de intervenir para fijar su posición, formular observaciones o solicitar aclaraciones por dos veces, correspondiendo al representante gubernamental la contestación de las cuestiones planteadas después de cada una de ellas. Como resultado de tales intervenciones, los Grupos Parlamentarios pueden presentar propuestas en el plazo de dos días, para cuya admisión sólo se exige que sean congruentes con la materia objeto del debate; dichas propuestas, sometidas

a examen y votación por la Comisión Mixta, pueden comprender la solicitud de celebración de un debate en Pleno, en cuyo caso se incluye en el orden del día de una sesión plenaria de la cámara que corresponda, o la elaboración de un informe por el órgano mixto, encargándose la redacción inicial a una Ponencia (apartado segundo).

El control del Gobierno se completa con la previsión de que, aprobada en el seno de la Unión Europea por el Consejo una propuesta legislativa que haya sido objeto de examen por las Cortes Generales por alguno de los procedimientos previstos en la Resolución, la Comisión Mixta puede acordar, a solicitud de cualquier Grupo Parlamentario, una comparecencia gubernamental para dar cuenta de la tramitación de la propuesta y de la repercusión del texto definitivo de la misma (apartado cuarto).

3. Establecimiento de relaciones exteriores: Siguiendo el tenor de la Ley 18/1988, de 1 de julio, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, anima a la Comisión Mixta a mantener relaciones con otros órganos (como el Parlamento Europeo o sus comisiones) y con los eurodiputados españoles.

Por último, ha de hacerse notar que el artículo 4 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, atribuye directamente funciones de control al Pleno del Congreso de los Diputados, sin requerir el impulso previo de la Comisión Mixta, al prever la comparecencia del Gobierno, *«con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios»*.

Del examen del sistema de control parlamentario en España, M. Delgado Iribarren García-Campero deduce que éste, pese a las modificaciones producidas, se encuentra «muy lejos del punto en que la evolución en esta materia ha llevado a otros Estados miembros». Otra cuestión es el uso que la Comisión Mixta para la Unión Europea ha hecho de las facultades que la regulación estudiada le otorga. A este respecto, debe destacarse que dicho órgano, a medida que se le atribuían nuevas competencias, ha ido incrementando su ritmo de trabajo, a lo que se añade que, como ha puesto de manifiesto F.J. Matía Portilla, «ha

demostrado en su funcionamiento diario que sus márgenes de actuación son más amplios de los expresamente previstos» (por ejemplo, debatiendo cuestiones relacionadas con la política exterior y de seguridad común, no mencionadas en la Ley 8/1994, de 19 de mayo). En suma, de acuerdo con M. Cienfuegos Mateo, a pesar de sus insuficiencias competenciales, a través de la Comisión Mixta, «las Cortes Generales han conocido más de cerca y con mayor profundidad el estado de integración europea, la política gubernamental en determinadas cuestiones y la normativa adoptada para la ejecución del Derecho comunitario, facilitando su eventual participación directa y el control del poder ejecutivo en estos temas».

III. *Una propuesta de revisión constitucional*

La ausencia de previsión alguna en la Constitución acerca de la participación de las Cortes Generales en la decantación de la voluntad nacional en la esfera comunitaria resulta coherente con la situación de «déficit constitucional de la integración», según expresión de F. Rubio Llorente, que se vive en España. A pesar de que, conforme al parecer expresado por el Tribunal Constitucional en su Declaración 1/2004, de 13 de diciembre, «para su desgracia y la nuestra» –dice el citado autor–, no es necesario abordar una reforma constitucional para ratificar el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, cada vez son más las voces en la doctrina que consideran imprescindible adecuar el texto de 1978 al proceso de construcción europea. Entre las modificaciones propugnadas doctrinalmente, no faltan las que atañen al problema aquí estudiado, como la sostenida por A. López Castillo: uno de los elementos que contempla su propuesta de renovación del fundamento constitucional de la integración comunitaria, consiste en el establecimiento de una «expresa garantía de salvaguardia» de los principios y bases estructurales del orden constitucional, «en atención a la pérdida de centralidad de las Cortes Generales». De igual modo, el Consejo de Estado, en su dictamen número 2.544/2004, subrayó la conveniencia de «europeizar en alguna medida la Constitución española», por ejemplo, para hacer frente a «las implicaciones competenciales que la pertenencia a la Unión supone para la organización política» en relación con los poderes del Estado.

A tales voces reformistas pretendo sumarme con este trabajo. En la primera parte del mismo se ha explicado en qué consiste el desplazamiento parlamentario, y cuáles son sus consecuencias respecto del principio de separación de poderes. La gravedad del problema, así como la insuficiencia de las soluciones procedentes del Derecho comunitario (aunque no deba subestimarse su contribución a la revalorización del papel de los Parlamentos nacionales), recomiendan la adopción de una solución constitucional. Es cierto que los mecanismos introducidos en otras Constituciones europeas no siempre han sido bien valorados dada su discutible eficacia, pero no lo es menos que el establecimiento de tales mecanismos al máximo nivel normativo denota la importancia otorgada a la institución parlamentaria. Al fin y al cabo, como señalan E. Albertí Rovira y E. Roig Molés, «los efectos más relevantes de la intervención parlamentaria se derivan no de sus consecuencia sino de su mera existencia, puesto que ella misma implica el respeto de los principios de pluralismo y publicidad».

Una propuesta de revisión constitucional debe contemplar los siguientes aspectos:

- a) Ubicación: Como se ha visto en el estudio de las soluciones constitucionales, el Derecho comparado ofrece dos posibilidades: la introducción de un «artículo europeo» que regule todas las cuestiones derivadas de la pertenencia estatal a la Unión Europea, o la atribución al Parlamento de facultades de control de la actuación gubernamental en las instancias comunitarias, como una competencia más. A mi juicio, cualquier de estas opciones puede ser válida para la Constitución española. En efecto, en una reforma constitucional destinada a garantizar un buen anclaje del fenómeno comunitario en España, abordando cuestiones como la mención expresa de la Unión Europea, las novedades podrían ubicarse en el Capítulo III del Título III, probablemente como apartados del artículo 93, o como un nuevo precepto *bis*; entre tales novedades, cabría incluir la participación de las Cortes Generales en los asuntos europeos. De la misma manera, tendría sentido reconocer dicha participación en el Título V, ya que ésta se configura como una forma de interrelación entre Gobierno y Cortes Generales. Ambas opciones tienen ventajas, pues la primera facilitaría al lector conocer cómo respon-

de la Constitución a las cuestiones vinculadas a la pertenencia española a la Unión Europea, mientras que la segunda sería congruente con la sistemática del texto constitucional.

- b) Contenido: Antes de delimitar el contenido de la propuesta de revisión constitucional, debo precisar que mi objetivo no es configurar un sistema cerrado de intervención parlamentaria, describiendo todos sus elementos, sino señalar los componentes que elevaría a la Constitución como base del sistema, sin perjuicio de la posterior necesidad de completarlo a nivel legal o reglamentario. Tales componentes han de ser, en mi opinión, los siguientes:
- El deber de información: La obligación del Gobierno de mantener informado al Parlamento, según se indicó, es un elemento común a todas las soluciones constitucionales estudiadas. Aunque la incorporación de dicha obligación a la Norma Suprema española no sería estrictamente necesaria, dado que su cumplimiento ya viene exigido por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, además de por el Derecho comunitario (en la actualidad por el Protocolo número 13 del Tratado de Ámsterdam (26)), serviría de punto de partida al sistema de intervención, teniendo, por tanto, un marcado carácter simbólico. Siguiendo la tendencia general del Derecho constitucional comparado, debería dotarse de un amplio alcance al objeto del deber de información, de manera que abarcase los distintos documentos y propuestas elaboradas por las instituciones europeas.
 - La competencia de las Cortes Generales: El sistema de participación de las Cortes Generales ha de estar basado en su competencia para examinar cualquier documento remitido, sin perjuicio de la diferente eficacia de la intervención parlamentaria en función de la materia afectada por el concreto proyecto examinado.
 - Los efectos de la intervención parlamentaria: A mi juicio, el modelo de intervención vinculante es el más coherente con la dimensión

(26) Este protocolo no especifica sobre quién recae el deber de transmitir la información, si bien en la práctica los Gobiernos han asumido esta tarea. Por su parte, el Protocolo 1 del Tratado constitucional, todavía no vigente, especifica que son las instituciones europeas las obligadas.

del problema que se pretende solucionar. Es decir, para evitar que el Gobierno pueda decidir en la esfera europea lo que no le compete en la interna, sería preciso atribuir naturaleza determinante a la postura sostenida por las Cortes Generales cuando se trate de una propuesta de acto legislativo europeo que exija una ley para su incorporación o que, siendo directamente aplicable, concierna a materias que de otro modo hubiesen sido reguladas por ley (27). De este modo, vinculando al Gobierno a la posición de las Cortes Generales en tales supuestos, se restablece el principio de separación de poderes, al ser éstas las que, en última instancia, tienen la posibilidad de decidir la voluntad estatal ante las instancias europeas en materias reservadas a la ley. En los demás casos, el examen de la propuesta europea por las Cortes Generales debe favorecer el ejercicio de su función de control de la acción gubernamental, pero sin menoscabar las prerrogativas reconocidas constitucionalmente al Gobierno. Así, por ejemplo, correspondiendo a éste dirigir la política exterior con arreglo al artículo 97 de la Constitución, tanto si adopta una posición ante un litigio internacional al margen de los mecanismos europeos como si vota una acción común en el Consejo al amparo del artículo 14 del Tratado de Maastricht, las opciones de control de las Cortes Generales han de ser las mismas, ni mayores ni menores.

- El órgano especializado en asuntos europeos: La necesidad de órganos de estas características es evidente a la vista del volumen de información procedente de las instituciones comunitarias. Dicho volumen imposibilita el examen de la documentación recibida por los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, y hace poco recomendable la transmisión de toda la responsabilidad a las comisiones sectoriales de las cámaras, sin que un órgano especializado en asuntos europeos –o dos, uno en cada una de ellas– supervise el trabajo de las comisiones sectoriales y unifique criterios. Respecto de la posible constitucionalización de los órganos especializados, de la que se encuentran ejemplos en el Derecho comparado, ha de

(27) Se plantea el problema de la eventual contradicción entre los criterios del Congreso de los Diputados y del Senado. Dicha cuestión quedaría resuelta si, convirtiéndose el Senado en una cámara de representación autonómica, su parecer fuese vinculante cuando el acto europeo afectase a las competencias de las Comunidades Autónomas, y el del Congreso cuando el acto requiriese ley estatal, lo que acercaría el sistema español al alemán.

ser valorada positivamente, pues implica el reconocimiento al mayor nivel normativo de un elemento imprescindible para la operatividad de las Cortes Generales en este campo. Ahora bien, constitucionalizar este componente exigiría pronunciarse sobre algunas de sus características:

- Número de órganos especializados: El bicameralismo de las Cortes Generales plantea la duda, ya aludida, de si deben existir sendas comisiones parlamentarias, o si, por el contrario, resulta preferible la opción de un órgano común de ambas cámaras, manteniendo el modelo de la actual Comisión Mixta para la Unión Europea. Los argumentos expuestos por la doctrina a los que ya se ha hecho referencia, así como la experiencia que a este respecto proporciona el Derecho comparado, aconsejan la primera de tales opciones (28).
- Funciones de los órganos especializados: En este ámbito las previsiones constitucionales no deben ser muy detalladas, sino permitir la adopción de distintos procedimientos de actuación. En todo caso, para evitar las dificultades planteadas en otros países donde no se han consagrado a nivel constitucional la existencia y funciones de dichos órganos (como en Francia, cuyas Delegaciones para la Unión Europea de la Asamblea Nacional y del Senado no están autorizadas para votar resoluciones, al tratarse de un derecho atribuido constitucionalmente a las cámaras), sí sería procedente prever la posibilidad de que el Congreso y el Senado deleguen el ejercicio de sus funciones en las respectivas comisiones parlamentarias especializadas.

Para terminar, deben examinarse las implicaciones constitucionales de las nuevas prerrogativas reconocidas a las Cortes Generales como Parlamento nacional en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Como se dijo, tales prerrogativas son las siguientes:

(28) Otra razón a favor de la instauración de un órgano especializado en cada cámara concurriría si, como se sugirió en la nota anterior, los pareceres del Congreso de los Diputados y del Senado fuesen vinculantes en distintos supuestos, al asumir este último la defensa de los intereses autonómicos.

1. El control del principio de subsidiariedad: La entrada en vigor del Tratado constitucional, de producirse, traerá consigo la atribución al Congreso de los Diputados y al Senado de las competencias para emitir dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad, así como para formalizar un recurso dirigido al Tribunal de Justicia contra uno de tales actos por violación del principio referido, cuya remisión competiría al Gobierno (sin que, a mi juicio, se deba habilitar a éste para negarse a la transmisión del recurso). En defensa de la constitucionalización de tales prerrogativas, puede invocarse el artículo 66.2 de la Norma Suprema, en virtud del cual *«las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución»*. De este precepto se desprende que las competencias parlamentarias han de tener una base constitucional, de la que hoy carecen en relación con las prerrogativas mencionadas.

Para llevar a cabo dicha constitucionalización, podría adoptarse el modelo francés de la Ley constitucional de 1 de marzo de 2005, consistente en la mención expresa en la Norma Fundamental de cada una de las prerrogativas recogidas en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Ahora bien, esta opción suscita dos inconvenientes: por una parte, ante el incierto devenir de dicho acuerdo internacional, sería necesario o bien demorar la inclusión en el texto constitucional de la referida mención hasta la verificación de la entrada en vigor del tratado, o bien introducir una referencia a las prerrogativas, pero posponiendo su vigencia a dicho momento; y por otra parte, el reconocimiento de prerrogativas adicionales en cualquier tratado posterior obligaría a una nueva reforma de la Constitución.

A la vista de estos inconvenientes, resultaría preferible que no se diese carácter constitucional a todas las prerrogativas que las normas de Derecho comunitario originario vayan atribuyendo a las Cortes Generales en relación con el proceso decisorio comunitario, sino que se incorporase a la Constitución un engarce para tales prerrogativas. Así, por ejemplo, cabría añadir en el propio artículo 66.2 citado que el órgano parlamentario ejerce, asimismo, las facultades que le otorga el Dere-

cho de la Unión Europea. De esta manera, se dotaría de una base (al más alto nivel normativo interno) al nuevo papel que el Tratado constitucional diseña para los Parlamentos nacionales respecto del control del principio de subsidiariedad, sin que la modificación de este acuerdo internacional por sucesivos tratados con la finalidad de incrementar dicho papel genere la necesidad de revisar la Norma Fundamental a este respecto.

2. La participación en el procedimiento de revisión simplificado: Más discutible es el cauce constitucional que debería darse a la intervención de las Cortes Generales en dicho procedimiento, el cual, conforme al artículo IV-444 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, resulta de aplicación cuando la revisión tenga por objeto extender el procedimiento legislativo ordinario, o la mayoría cualificada como sistema de votación en el Consejo, lo que, en ambos casos, beneficiaría la supranacionalidad de la Unión Europea.

Para articular la participación en este procedimiento de las Cortes Generales, que pueden oponerse a la referida revisión, debe partirse de la doctrina del Consejo de Estado sobre la necesidad de autorización parlamentaria con carácter previo a la prestación del consentimiento del Estado en los tratados o convenios internacionales. Según el criterio mantenido por este Consejo en los dictámenes números 1.376/1994 y 1.173/2003, «toda alteración sustancial de la composición, de las reglas de funcionamiento o de las competencias de las principales instituciones comunitarias (esto es, el Parlamento Europeo, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Justicia) viene a alterar las condiciones en las que se produce el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución que contempla el artículo 93, y, por tanto, toda modificación de los Tratados en que se funda la Unión Europea que responda a esas características deberá ser autorizada en los términos prescritos en el citado precepto constitucional».

En mi opinión, de la doctrina expuesta, y sin necesidad de reformar la Constitución, resulta claramente el cauce por el que habría de discurrir la intervención parlamentaria en la revisión simplificada: el procedimiento genéricamente previsto para la ratificación de tratados que

otorguen a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución (artículo 93). Así, teniendo en cuenta que la revisión simplificada supone una alteración de las reglas de funcionamiento de las instituciones europeas, tomada una iniciativa por el Consejo Europeo y transmitida a las Cortes Generales, se requiere que éstas autoricen por ley orgánica tal revisión, entendiéndose que se oponen a la misma si dicha autorización no se aprueba en el plazo de seis meses, circunstancia que habrá de notificarse al Consejo Europeo. En definitiva, la simplificación del procedimiento de revisión desde la perspectiva de la intervención de las instituciones europeas, justificada por el hecho de que la modificación del Tratado constitucional está dirigida a favorecer los elementos supranacionales de la Unión, no debería plasmarse en una correlativa reducción de las exigencias procedimentales en el plano interno. Al fin y al cabo, el que se sustituya en un determinado ámbito la regla de la unanimidad en el Consejo por la mayoría cualificada supone la pérdida por parte de los Gobiernos de los Estados miembros de su derecho de veto en tal ámbito, por lo que no convendría subestimar la importancia para los intereses nacionales de dicha sustitución, empleando un procedimiento que facilitase la prestación del consentimiento a la misma en comparación con el aplicable en el caso de las revisiones ordinarias.

BIBLIOGRAFÍA

Parte Primera:

- ALONSO GARCÍA, Ricardo: *Derecho comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1994.
- «Estudio preliminar» en *Tratado de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 1996.
 - «Estudio preliminar» en *Tratado de Ámsterdam*, Civitas, Madrid, 1998.
 - «Estudio preliminar» en *Tratado de Niza*, Civitas, Madrid, 2001.
 - *Las sentencias básicas del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001.
- ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, Paz: «El sistema institucional en la Constitución europea: ¿Más legitimidad, eficacia y visibilidad?», en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch (Dir.); ROIG MOLÉS, Eduard (Coord.): *El proyecto de nueva Constitución europea*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2004.

- «Hacia una Constitución europea: Un balance de los trabajos de la Convención», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 2004.
- DEHOUSSE, Renaud: «European institutional architecture after Amsterdam: Parliamentary system or regulatory structure?», en *Common Market Law Review*, nº 35, 1998.
- DÍEZ-HOCHLEITNER, Javier: «La reforma institucional de las Comunidades Europeas acordada en Maastricht», en *Gaceta Jurídica de la CEE*, D-18, 1992.
- DÍEZ-PICAZO, Luis María: «¿Qué significa ser Estado dentro de la Unión Europea?», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002.
- DUBOS, Olivier: «Une Constitution européenne, des constitutions nationales», en *Revue Européenne de Droit Public*, vol. 15, nº 3, 2003.
- GUTIÉRREZ ESPADA, Cesáreo: «Una reforma difícil pero productiva: La revisión institucional en el Tratado de Niza», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 9, 2001.
- HUESA VINAIXA, Rosario (Coord.); FERNÁNDEZ TOMÁS, Antonio; FORCADA BARONA, Ignacio; HUESA VINAIXA, Rosario; SÁNCHEZ LEGIDO, Ángel: *Instituciones de Derecho comunitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.
- MANGAS MARTÍN, Araceli; LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2004.
- MARÍN RIAÑO, Fernando: «La función legislativa en los Parlamentos Europeos», en GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María (Dir.); ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (Coord.): *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1997.
- MEDINA, Manuel: «El papel del Parlamento Europeo en el proceso de creación del Derecho», en *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor Don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993.
- PELÁEZ MARÓN, José Manuel: *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2000.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: «La incidencia de la Constitución europea en la organización territorial del Estado», en CLOSA MOTERO, Carlos; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coords.): *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- PERNICE, Ingolf; MAYER, Franz C.: «De la constitution composée de l'Europe», en *RTD eur.* nº 36, 2000.
- PLIAKOS, Astéris: «L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?», en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'Étranger*, nº 3, 1995.

- SOBRINO HEREDIA, José Manuel: «La subjetividad internacional de las organizaciones internacionales», en DíEZ DE VELASCO, Manuel: *Instituciones de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 2004.
- WEILER, Joseph H.H.: «La transformación de Europa» en *Europa, fin de siglo*, Madrid, 1995.

Parte Segunda:

En general:

- ARNOLD, Rainer: «Peut-on définir le phénomène d'Européanisation des droits constitutionnels nationaux?», en ZILLER, Jacques (Dir.): *L'Européanisation des droits constitutionnels à la lumière de la Constitution pour l'Europe*, L'Harmattan, Paris, 2003.
- CLAES, Mónica: «Constitucionalizando Europa desde su fuente. Las “cláusulas europeas” en las Constituciones nacionales: evolución y tipología», en CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PÉREZ TREMPs, Pablo (Dir.); GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Coord.): *Constitución europea y Constituciones nacionales*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2005.
- CLOSA, Carlos: «Introducción: ¿Qué es europeización?», en la obra por él editada *La europeización del sistema político español*, Istmo, Madrid, 2001.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO; ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dir.): *La encrucijada constitucional...*, cit.
- LUCAS VERDÚ, Pablo (Compilador), CANOSA USERA, Raúl; MÉNDEZ-ROCASOLANO, María (Coords.): *Prontuario de Derecho constitucional*, Comares, Granada, 1996.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: «La Constitución europea y el control del principio de subsidiariedad», en CLOSA MOTERO, Carlos; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coords.): *La Constitución...*, cit.
- MABAKA, Placide: «L'Europe dans le droit constitutionnel positif des États», en ZILLER, Jacques (Dir.): *L'Européanisation...*, cit.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris: *Les Constitutions de l'Europe Nouvelle*, Librairie Delagrave, Paris, 1930.
- RIDEAU, Joël: «El papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dir.): *La encrucijada constitucional...*, cit.
- ZILLER, Jacques: «La función de los conceptos constitucionales de los Estados miembros en la nueva Constitución para Europa», en CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PÉREZ TREMPs, Pablo (Dir.); GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Coord.): *Constitución europea...*, cit.

En el estudio de las previsiones constitucionales por países, siguiendo el orden de exposición del trabajo:

Alemania

- ARNOLD, Rainer: «La reforma constitucional en Alemania», en *Revista de Derecho Político*, nº 37, 1992.
- «La Loi Fondamentale de la RFA et l'Union Européenne: le nouvel article 23 de la Loi Fondamentale», en *Revue Internationale de Droit Comparé*, nº 3, 1993.
- AUTEXIER, Christian: «Le Traité de Maastricht et l'ordre constitutionnel allemand», en *Revue Française de Droit Constitutionnel*, nº 12, 1992.
- POLAKIEWICZ, Jörg: *La reforma constitucional alemana de 21 de diciembre de 1992: el nuevo papel de los Länder en la integración europea*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona, 1994.
- SOMMERMANN, Karl-Peter: «El refuerzo de las competencias legislativas de los Länder en la reforma de la Ley Fundamental», en *Informe Pi i Sunyer sobre Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1994.

Austria

- EGGER, Alexander: «L'Autriche, État membre de l'Union Européenne. Les effets institutionnels. L'acquis communautaire et ses effets sur le droit autrichien», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, nº 398 y 402, 1996.
- FRANZ KOECK, Heribert: «EU Law and National Constitutions –The Austrian Case», presentado al XX Congreso de la FIDE, celebrado en Londres en 2002, disponible en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.
- GRUSSMANN, Wolf-Dietrich: «The functions and development of Parliament», en *Zeitschrift für Öffentliches Recht*, nº 51, 1996.
- PERNTHALER, Peter: «Introducción a la Constitución Federal Austriaca», en *Revista Xuridica da Universidad de Santiago de Compostela*, vol. 7, nº 2, 1998.
- SEIDL-HOHENVELDERN, Ignaz: «Constitutional problems involved in Austria's accession to the EU», en *Common Market Law Review*, vol. 32, nº 3, 1995.

Dinamarca

- «The European Affairs Committee of the Folketing», en http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/e45978e6/euu_engelsk.pdf.

«Report on reforming the Folketing's treatment of EU issues», presentado por el Comité Europeo el 10 de diciembre de 2004, disponible en http://www.eu-plysningen.dk/upload/application/pdf/2fde1b16/beretning_en.pdf.

Francia

BAZEX, Michel; y otros: «Droit communautaire et Constitutions nationales. Rapport français», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

CARPANO, Eric: «La transformation des régimes parlementaires: des réalités dans les États membres aux perspectives ouvertes par la Constitution pour l'Europe», en Ziller, Jacques (Dir.): *L'Européanisation...*, *cit.*

NABLI, Bélig: «Européanisation et constitutionnalisation du droit en France: un essai de synthèse à la lumière de la doctrine», en ZILLER, Jacques (Dir.): *L'Européanisation...*, *cit.*

Reino Unido

CRAIG, Paul: «EU Law and National Constitutions: The UK», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

BIRKINSHAW, Patrick; ASHAGBOR, Diamond: «National participation in community affairs: democracy, the UK Parliament and the EU», en *Common Market Law Review*, nº 33, 1996.

«The European scrutiny system in the House of Commons», en <http://www.parliament.uk/documents/upload/ESC%20GreenGuide.pdf>.

«Scrutinising European legislation –The European Union Committee of the House of Lords», en <http://www.parliament.uk/documents/upload/HofLBpEULeg.pdf>.

Eslovenia

«National Assembly and the EU», en <http://www.dz-rs.si/en/aktualno/aktualno.html>.

Filandia

NOUSIAINEN, Jaakko: «La nueva Constitución de Finlandia: de un régimen mixto al parlamentarismo», en <http://www.eduskunta.fi/>.

SUNDSTRÖM, Zacharias; BOEDEKER, Mika; KAUPPI, Matti: «EU Law and National Constitutions –The Finnish Case», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

«Parliament of Finland and EU», en <http://www.eduskunta.fi/>.

Grecia

ILIOPOULOS-STRANGAS, Julia: «Le droit de l'Union Européenne et les Constitutions nationales. Rapport hellénique», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

«Scrutiny of EU-matters of the Greek Parliament», en <http://www.cosac.org/fr/info/scrutiny/countryspecific/greece/>.

Lituania

VADAPALAS, Vilenas: «Accession to the EU and constitutional reform: the Lithuanian case», en <http://www.ecln.net/rome2002/vadapalas.pdf>.

VALVIDARES SUÁREZ, María: «Breve aproximación a la Constitución de la República de Lituania», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, 2004.

Portugal

POIRES MADURO, Miguel: «EU Law and National Constitutions. Portuguese Report», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

República Checa

«Senate and European Union», en <http://www.senat.cz/evropa/index-eng.html>.

Suecia

SCHÄDER, Gorän; MELIN, Mats: «EU Law and National Constitutions. The Swedish National Report», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.

«The EU and the Riksdag», en <http://www.riksdagen.se/english/eu/riksdag/index.asp>.

«The Committee on European Affairs», en http://www.riksdagen.se/english/eu/Riksdag/EUN_pres_eng_04_w.pdf.

Parte tercera:

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch; ROIG MOLÉS, Eduard: «El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo», en CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PÉREZ TREMPES, Pablo (Dir.); GÓMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Coord.): *Constitución europea...*, cit.

- ALONSO GARCÍA, Ricardo: *El juez español y el Derecho comunitario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2003.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel: «Las Cortes españolas ante la integración europea», en CLOSA, Carlos (Ed.) *La europeización del sistema político español...*, *cit.*
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: «El control parlamentario de la política gubernamental», en GIL-ROBLES GIL-DELGADO, José María (Dir.); ARNALDO ALCUBILLA, Enrique (Coord.): *Los Parlamentos de Europa...*, *cit.*
- GIL IBÁÑEZ, Alberto J.: «Principio de primacía del Derecho europeo y Constitución española: límites y consecuencias de la cesión de soberanía tras la nueva Constitución europea», en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, nº 232, 2004.
- HERRERO Y RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, Miguel: «Constitución Española y Constitución Europea», en la Sesión Conmemorativa de la *Fundación del Instituto de España*, Madrid, 2004.
- JOVER GÓMEZ-FERRER, José María: *Constitución y Derecho comunitario*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid, 2004.
- LÓPEZ CASTILLO, Antonio: «La Constitución y el proceso de integración europea», en CLOSA, Carlos (Ed.) *La europeización del sistema político español...*, *cit.*
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José; LÓPEZ CASTILLO, Antonio: «Droit de l'UE et Constitutions nationales (Espagne)», en <http://www.fide2002.org/reportseulaw.htm>.
- MATÍA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.
- PÉREZ TREMPES, Pablo: «La débil 'parlamentarización' de la integración en España», en GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo; ALONSO GARCÍA, Ricardo (Dirs.): *La encrucijada constitucional...*, *cit.*
- «Constitución española y Unión Europea», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 71, 2004.
- RUBIO LORENTE, Francisco: «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, nº 48, 1996.
- «Prólogo» en CLOSA MOTERO, Carlos; FERNÁNDEZ SOLA, Natividad (Coords.): *La Constitución...*, *cit.*