

La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea: ¿Hacia una carta de los Parlamentos nacionales?

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PRESUPUESTOS DEL DEBATE.—1. Un punto de partida: los Parlamentos nacionales deben reforzar la legitimación democrática de la integración europea.—2. El carácter desigual de las soluciones adoptadas por cada Parlamento nacional.—3. La insuficiencia de los procedimientos comunitarios articulados hasta ahora.—III. LA PROPUESTA DE UNA CARTA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL DOCUMENTO DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES ESPAÑOL.—IV. LA NATURALEZA Y EL CONTENIDO DE UNA HIPOTÉTICA CARTA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.—V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

1. El Tratado de Niza ha abierto un proceso de debate «ampio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea». Así lo ha proclamado la Declaración relativa al futuro de la Unión Europea, la cual expresamente hace un llamamiento a que, además de las autoridades de los Estados miembros y de la Unión Europea, participen «los representantes de los Parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc.». Dicho debate debe concluir con la convocatoria de una nueva conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros en el año 2004, con miras a introducir la correspondiente modificación en los Tratados.

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

2. El aspecto más novedoso ha sido el procedimiento diseñado para ese debate. En efecto, el Consejo Europeo celebrado en Laeken los días 14 y

* Letrado de las Cortes Generales. Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios.

15 de septiembre de 2001 decidió repetir el procedimiento seguido para la elaboración de la Carta de Derechos Fundamentales¹, esto es, la convocatoria de una Convención, con representantes de los Gobiernos y Parlamentos nacionales y de las instituciones comunitarias², a la que se encomienda la elaboración de un documento que pueda servir de punto de partida de la conferencia intergubernamental que debe convocarse el año 2004 para la reforma de los tratados comunitarios.

¹ Recordemos que dicha Carta fue elaborada por una Convención convocada por el Consejo europeo reunido en Colonia los días 3 y 4 de junio de 1999. Ante las críticas que en algunos países de la Unión ha despertado la inexistencia de una explícita tabla de derechos fundamentales, el Consejo decidió que un órgano «*ad hoc*» se encargase de recoger los derechos fundamentales vigentes en la Unión, ya sea en normas escritas, ya como principios generales del derecho comunitario. Dicho órgano «*ad hoc*», denominado simplemente «colegio» en la decisión del Consejo, sin embargo, por decisión propia pasó a denominarse Convención, la cual quedó constituida el 16 de diciembre de 1999, con la composición, estructura y procedimiento acordados en el Consejo Europeo de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999). La Convención estaba integrada por representantes de las instituciones de la Unión y de los Parlamentos y Gobiernos nacionales, de manera similar a como ha hecho ahora el Consejo de Laeken. La Convención trabajó intensamente desde esa fecha hasta aprobar el texto definitivo el 21 de septiembre de 2000, concluyendo definitivamente sus trabajos el 2 de octubre. Toda la documentación sobre la Convención puede consultarse en el sitio web <http://www.eu.ue.int/df/>.

El amplio catálogo de derechos recogido en esta Carta, sin embargo, no ha sido incorporado al Tratado de Niza, sino que tan sólo se ha llevado a cabo una peculiar «proclamación solemne» del Parlamento europeo, el Consejo y la Comisión, así como su publicación en el Diario de las Comunidades Europeas, eso sí dentro del apartado de comunicaciones e informaciones (véase DOCE, C-364, de 18 de diciembre de 2000, pp. 1-22). En consecuencia, la obra de esa Convención no se ha traducido en una norma jurídica en vigor, sino más bien en criterio de interpretación de los derechos fundamentales en la Unión Europea. A pesar de que el examen de esta cuestión excede este trabajo, parece ser que las razones de esta extraña decisión residen en el peligro que algunos han visto (ante la extensión de la declaración de derechos elaborada) de que por esa vía se pudiera producir una ampliación subrepticia de las competencias comunitarias, cuestión especialmente susceptible en este momento en la Unión Europea. Así lo apuntó F. Rubio Llorente en una ponencia presentada el 6 de noviembre de 2002 en el Colegio Libre de Eméritos, y publicada en E. García-Enterría (dir.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 113-150.

² La Convención está formada por 102 miembros, de los cuales el Consejo Europeo ha nombrado como Presidente al ex Presidente francés Giscard D'Estaing, y, como vicepresidentes, a los también ex Presidentes de Gobierno italiano y belga, señores Amato y Dehaene. Además, la componen quince representantes de los Gobiernos de los Estados miembros (uno por cada Estado miembro), treinta miembros de los Parlamentos nacionales (dos por cada Estado miembro), dieciséis miembros del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. Corresponde a cada Estado o institución el procedimiento de designación de éstos. Los doce países candidatos a la adhesión estarán representados en las mismas condiciones y participarán en las deliberaciones, si bien no podrán impedir el consenso que pueda alcanzarse entre los Estados miembros. Además en calidad de observadores podrán intervenir tres representantes del Comité Económico y Social, tres representantes de los interlocutores sociales europeos, seis representantes del Comité de las Regiones y el Defensor del Pueblo europeo.

La Convención se constituyó el 1 de marzo de 2002 y sus trabajos concluirán un año después, de manera que sus resultados puedan ser presentados por el Presidente de la Convención al Consejo Europeo que se celebre al final del primer semestre del 2003, bajo presidencia griega. La Convención ha nombrado un *praesidium* (en nuestra terminología parlamentaria lo denominaríamos «Mesa») del que forman parte, además del presidente y los vicepresidentes, nueve miembros: tres en representación de los Gobiernos que ejercen la presidencia del Consejo durante la Convención (esto es, España, Dinamarca y Grecia), dos representantes de los Parlamentos nacionales, dos del Parlamento Europeo y dos de la Comisión. El *Praesidium* debe impulsar los trabajos y aportará una primera base de trabajo para la Convención.

Las reuniones se deben celebrar en Bruselas, se utilizarán las once lenguas oficiales de la Unión y se harán públicos tanto los debates como los documentos oficiales. Se prevé también la creación de procedimientos que permitan incorporar las propuestas que los ciudadanos puedan hacer mediante la apertura de un foro abierto.

Por eso, el documento final podrá comprender bien diferentes opciones, precisando en este caso el apoyo que hubieren recibido unas y otras, bien recomendaciones, en el caso de que se logre un consenso general. No va a haber, por tanto, votaciones, sino apoyos o rechazos que deberán constar expresamente. Como apuntó el Presidente del Gobierno en otra de las comparecencias recientes para dar cuenta sobre el Consejo Europeo de Laeken: «la Convención va a presentar opciones, pero los que van a tomar decisiones sobre el futuro institucional de la Unión serán los representantes de los Gobiernos de los Estados, que podrán trabajar en las opciones que les plantee la Convención o en otras³. No obstante, se ha subrayado que la declaración de Laeken «es, en términos políticos, una declaración audaz, es una declaración valiente...»; «es la primera vez que aparece solemnemente el término Constitución en una declaración de la Unión en la que se habla sin temor de un proceso constituyente»⁴.

3. En paralelo a la Convención, se ha convocado también a este debate a los círculos políticos, económicos y académicos, así como a otros representantes de la sociedad civil a participar en este debate. Este foro debe contribuir a complementar la tarea de los representantes de la Convención.

En el marco de este foro, en el sitio en Internet creado por el Gobierno español se recoge el «Documento de Trabajo del Ministerio de Asuntos Exteriores sobre los cuatro temas de Niza, la Convención y el debate constitucional». Se trata de un informe riguroso y amplio (140 páginas), en el que se examinan cada uno de los cuatro temas de debate propuestos por el Tratado de Niza. Como se indica en el mismo, «las diversas ponencias abordan cada uno de los temas desde el punto de vista teórico y práctico, describen el desarrollo del debate político en los diferentes Estados miembros, analizan las diversas opciones que se han ido planteando, y sugieren como conclusión ciertas vías de reflexión con vistas a aportar una contribución al debate en curso y a la definición, en su día, de la posición de España».

El documento ha sido elaborado por un grupo de trabajo de altos funcionarios de la Administración española expertos en esta materia bajo la coordinación del Secretario General de Asuntos Europeos⁵. Es cierto que en el propio Documento se subraya que «no se trata, pues, de un documento que refleje la posición del Gobierno, sino de una contribución inicial o base de reflexión realizada por funcionarios de la Administración española con larga experiencia en temas europeos y que, fundamentalmente, ha pretendido aportar, de forma ordenada, los elementos de juicio principales para la elaboración de las posiciones oficiales por las distintas estancias competentes». No obstante, la seriedad y rigor del informe y la experiencia y la relevancia de sus autores me han llevado a detenerme en una de las pro-

³ Intervención del Presidente del Gobierno, Sr. Aznar López, ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 19 de diciembre de 2001 (véase el *Diario de Sesiones* de dicha fecha, p. 6568).

⁴ Intervención del Portavoz del Grupo Socialista, Sr. Rodríguez Zapatero, en la sesión plenaria citada en la nota anterior (véase en pp. 6546-6547).

⁵ En la página 3 del Documento se detalla la composición del grupo de trabajo.

puestas que hacen respecto a la función de los Parlamentos nacionales. Se trata de la posibilidad de elaborar una «Carta de los Parlamentos nacionales», a modo de «catálogo vinculante de obligaciones, no sólo para las instituciones europeas, sino también para las instituciones parlamentarias nacionales»⁶.

4. La cuestión ha adquirido mayor interés al referirse a ella en dos intervenciones públicas el Presidente del Gobierno, Sr. Aznar, y la Presidenta del Congreso de los Diputados, Sra. Rudi.

El Presidente Aznar lo ha hecho en el discurso pronunciado el 20 de mayo de 2002 en el St. Anthony's College de la Universidad de Oxford. El aspecto más relevante sobre este punto lo transcribimos a continuación⁷:

«¿Qué papel desempeñan el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el control del ejecutivo europeo? No puedo estar de acuerdo con ningún análisis que tienda a menoscabar el papel de nuestros Parlamentos nacionales. En ellos se representa la soberanía de cada una de nuestras naciones y son, por eso mismo, las principales fuentes de legitimidad y, por tanto, de control democrático.

Debemos, por consiguiente, reflexionar sobre el papel institucional de los Parlamentos nacionales y, por tanto, de la capacidad de la Unión de seguir manteniendo la compatibilidad de nuestra condición de europeos con la de ciudadanos británicos o españoles.

Esa reflexión sobre los Parlamentos nacionales no debe conducir a idear para ellos ningún tipo de “encaje”, más o menos decorativo. Por eso, he invitado ya en alguna ocasión a pensar en una futura Carta de Parlamentos nacionales y su Código de conducta que garantice su participación en el proceso europeo.

Los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo son los garantes de la legitimidad del poder en Europa.»

La Presidenta Rudi lo hizo en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea celebrada en Madrid los días 8 y 9 de junio de 2002 en los siguientes términos⁸:

(...)

«De esta forma, la relación Parlamento nacional-Gobierno podría estar sujeta a unas reglas mínimas que garanticen la posibilidad de intervención parlamentaria en el proceso interno de toma de decisiones por parte del Consejo.

(...)

Lo relevante a efectos del control parlamentario nacional de la actividad del Consejo es garantizar que las propuestas legislativas de la Comisión tengan entrada inmediata en los Parlamentos nacionales y que éstos puedan, siguiendo sus propios mecanismos internos, controlar efectivamente a los Gobiernos durante la tramitación de dicha propuesta legislativa.

De lo que se trata, por tanto, es de encontrar un código de conducta armonizado lo suficientemente amplio y flexible que permita su adaptación a los distintos sistemas parlamentarios nacionales. Este Código de conducta se convertiría en un requisito procesal

⁶ *Ibidem*, pp. 110 y 111.

⁷ Puede verse en <http://www.ue2002.es/>.

⁸ Se trata de la Ponencia que inició la Conferencia, pendiente de publicación.

de la tramitación de la iniciativa legislativa y contaría con la protección jurisdiccional del Tribunal Europeo de Justicia.»

5. Al examen de esta propuesta queremos dedicar este trabajo. Antes debemos, siquiera brevemente, recordar los presupuestos previos del debate. Concluiremos formulando una propuesta concreta que pueda dar respuesta a los problemas planteados. A algunos de estos extremos nos hemos referido en otro lugar⁹, por lo que en ocasiones reiteraremos lo indicado allí.

II. LOS PRESUPUESTOS DEL DEBATE

1. Un punto de partida: los Parlamentos nacionales deben reforzar la legitimación democrática de la integración europea

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

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

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

La importancia de estos efectos ha llevado a que en buena parte de los Estados miembros se haya buscado una expresa cobertura constitucional de medidas tan decisivas¹⁰; en otros mediante instrumentos legales reforzados,

⁹ Me refiero a mi participación en el Seminario internacional dirigido por el Profesor García de Enterría, organizado por el Colegio Libre de Eméritos en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid, los días 6 a 9 de noviembre de 2001. Los trabajos se han publicado bajo el título *La encrucijada constitucional de la Unión Europea* por Civitas (Madrid, 2002, 528 págs. Mi intervención se recoge en las pp. 365-400).

¹⁰ La integración europea tiene una consagración constitucional expresa en Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Irlanda y Portugal.

como es el caso español, en que el artículo 93 de nuestra carta magna prevé la autorización mediante ley orgánica.

Esta función parlamentaria ha sido, como decimos, la más importante y tiene que continuar siéndolo en el futuro. Esto no se discute por nadie. Lo que ha dado lugar a un gran debate europeo —institucionalizado incluso en el Tratado de Niza— es su suficiencia; si basta con esa intervención parlamentaria en los procesos de ratificación de los tratados comunitarios, o si, por el contrario, los Parlamentos nacionales deben tener una mayor participación en el sistema europeo.

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

El desapoderamiento de los Parlamentos nacionales se ha procedido, es verdad, sobre la base de una autorización que éstos han prestado en los tratados comunitarios constitutivos y modificativos. Dicha autorización ha constituido hasta ahora la legitimidad formal, conforme a las reglas tradicionales en materia internacional. Ahora bien, en este caso dichos tratados han actuado como «norma en blanco», dado el carácter abierto y expansivo con que se han conferido las atribuciones europeas. Autorización que además ha llevado a establecer una organización y funcionamiento que «escasamente se acomoda a las exigencias propias de las estructuras democráticas»¹¹. Autorización parlamentaria, finalmente, que no admite matices: o se apoya íntegramente lo negociado por los Gobiernos, o se pone en discusión todo el proceso de integración europea.

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

La culminación del mercado interior europeo, a partir del Acta Única Europea de 1986, y sobre todo el gran salto hacia adelante que supuso el

¹¹ Cfr. F. Rubio Llorente, *El futuro político de Europa* (II), ob. cit., p. 29.

Tratado de Maastricht de 1992 —al afectar a potestades estatales esenciales como la monetaria, la política exterior y de defensa o las de justicia y seguridad interior— supuso una completa modificación del tranquilo panorama existente hasta entonces. Las convulsiones y dificultades que siguieron a la ratificación del Tratado de Maastricht son bien conocidas.

3. Desde la perspectiva jurídica, el punto de inflexión lo marca sin duda la sentencia del Tribunal Constitucional Federal (STCF) alemán de 12 de octubre de 1993, relativa al Tratado de Maastricht. En dicha sentencia se subraya que los Parlamentos nacionales tienen una ineludible obligación que cumplir: ser el cauce que permita establecer un control democrático de este nuevo poder político. Cauce limitado, pues cada Parlamento sólo lo podrá hacer respecto de su ministro. Cauce cada vez más estrecho, puesto que la generalización de la adopción de los acuerdos del Consejo por mayoría cualificada priva también de facultades a éstos (al menos a aquellos Estados cuyos Gobiernos sean derrotados en las votaciones). Pero, en todo caso, exigencia ineludible para que no pueda considerarse vulnerado el principio democrático.

Lo que la STCF alemán suscita es la ampliación de las exigencias de la legitimidad formal proporcionada hasta ahora por los Parlamentos nacionales. No basta la autorización de los tratados comunitarios, puesto que la transferencia de competencias estatales afecta decisivamente a la misma soberanía estatal y, además, el sistema institucional al que se entregan esos poderes carece de una estructura democrática plena. Es a este déficit de legitimación formal al que nos vamos a referir.

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

Tampoco desconocemos que junto al plano jurídico-normativo tiene quizá más relevancia la cuestión de la legitimación europea desde el plano sociológico-político. En realidad, esta última constituye en buena medida el fundamento de los límites de la tradicional legitimación jurídica. Esa insuficiente legitimidad social consiste principalmente, como ha puesto de relieve la doctrina, en que los ciudadanos en la mayor parte de los Estados europeos «aceptan a regañadientes la idea de que áreas esenciales de la vida pública están gobernadas en el ámbito europeo», «de que las fronteras sean ahora europeas en lugar de nacionales y que, por tanto, la voz nacional sea una minoría que pueda perder una votación frente a una mayoría de representantes de otros Estados»¹². En otras palabras, que en el ámbito europeo no exista la lealtad de grupo que existe en el nacional¹³. Lo que a su vez suscita una de las cuestiones más debatidas por la doctrina, esto es, la ciudadanía

¹² J. H. Weiler, *Europa, fin de siglo*, ob. cit., p. 112.

¹³ T. Hartley, *Constitutional problems of the E.U.*, Oxford, 1999, pp. 20-21.

europea o el «*demos*» europeo como sustrato de esa nueva organización europea¹⁴.

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

Por otra parte, existen otros criterios decisivos junto a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo. Con esta elección se cumple uno de los requisitos del Gobierno representativo, pero hay otros que no concurren. En efecto, las elecciones europeas, además de que jurídicamente son sólo una suma de elecciones nacionales¹⁵, políticamente se desenvuelven estrictamente en este ámbito: no existen partidos políticos europeos que presenten programas comunes en todo el ámbito de la Unión, o si lo hacen se limitan a una serie de principios generales que no llegan al electorado; las campañas electorales se desenvuelven exclusivamente en clave nacional, al modo de elecciones parciales; y, finalmente, la cuestión decisiva, a mi juicio, es que de esas elecciones no surge un «gobierno», ni siquiera un programa legislativo: no hay conexión alguna entre las elecciones al Parlamento europeo y el gobierno de la Unión; aquéllas se limitan a ser el procedimiento de designación de los miembros de una institución comunitaria. Las elecciones europeas, en suma, ni permiten sustituir gobiernos ni influir en la legislación europea¹⁶.

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

¹⁴ Cfr. Weiler, Haltern y Mayer, «European democracy and its critique», *Western European Politics*, vol. 18, núm. 3, julio 1995, pp. 4-39; J. H. Weiler, «The reformation of European constitutionalism», *Journal of Common Market Studies*, vol. 35, núm. 1, marzo 1997, pp. 97-128; Mancini, «Europe: The Case for Statehood», *Jean Monnet Working Papers*, Harvard University, núm. 6, 1998; J. H. Weiler, «Europe: The Case Against the Case for Statehood», *Jean Monnet Working Papers*, Harvard University, núm. 6, 1998; D. Curtin, «Postnational democracy», *Kluwer Law International*, 1997; F. Rubio Llorente, *El futuro político de Europa* (II), ob. cit., pp. 28-37.

¹⁵ Uno de los que primero llamó la atención sobre esta cuestión fue J. J. Lavilla Rubira, «La posición institucional del Parlamento Europeo», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986, pp. 7-50.

¹⁶ Cfr. J. Weiler, «The European Union belongs to its citizens: three immodest proposals», *European Law Rev.*, vol. 22, núm. 2, 1997, pp. 150 y ss.

diferente de los *demoi* nacionales¹⁷ que no pueda servir de base para una hipotética organización comunitaria federal.

Nos encontramos ante un dilema de difícil solución global, ya que las salidas parecen cerradas. Un planteamiento pragmático nos debe llevar a intentar romper ese círculo cerrado a base de trasladar al plano comunitario una de las dimensiones del principio democrático en el ámbito interno: «que los Parlamentos nacionales proporcionen un instrumento mediante el cual las opiniones, valores y actitudes del electorado puedan influir en la política gubernamental»¹⁸. En nuestro caso los Parlamentos nacionales pueden ejercer su influencia sobre quienes forman parte del órgano decisorio del sistema institucional europeo y así lo han hecho, como veremos a continuación.

2. El carácter desigual de las soluciones adoptadas por cada Parlamento nacional

1. Ante esta situación, la reacción de los Estados miembros ha sido muy diversa. No es posible ahora detallarlas, ni exponer todas sus variantes¹⁹.

En todos los Parlamentos nacionales de los Estados miembros se han establecido procedimientos de información y control en asuntos comunitarios. Desde la creación por primera vez en el Bundesrat alemán en 1957, se han generalizado las comisiones parlamentarias permanentes («Delegaciones» en el caso francés por los límites constitucionales para la creación de comisiones) especializadas en asuntos europeos, a las que se les encomienda una actuación preponderante, aunque no exclusiva, en esta materia.

Pero a partir de aquí comienzan las diferencias. En unos casos las facultades de control de esas Comisiones son las propias de las demás comisiones permanentes, y su actuación no es muy diferente al de éstas. Así ocurre en los países del sur de Europa (Portugal, Grecia, Italia y España).

En los países escandinavos, por el contrario, a partir de la experiencia danesa, esta Comisión lleva a cabo un examen regular y sistemático de todas las propuestas legislativas que se van a examinar en la siguiente reunión del Consejo de la Unión Europea, e incluso se proporciona un mandato negociador, oral y flexible, al miembro del Gobierno nacional que comparezca ante la Comisión.

Ese examen regular y sistemático también se lleva a cabo en el Reino Unido, y más recientemente en Francia, de manera que el Parlamento pueda manifestar su criterio al Gobierno antes de que éste acuda a la reunión del Consejo de la Unión Europea. Se trata de la reserva de examen parlamentario, que de forma parcial también tiene reconocido el Parlamento holandés.

¹⁷ Como lo hace Weiler, en un sentido cívico, basado en valores comunes, un común entendimiento de los derechos y deberes sociales y una común cultura racional e intelectual. Cfr. «The reformation of European constitutionalism», ob. cit., p. 118.

¹⁸ T. Hartley, *Constitutional problems of the E.U.*, ob. cit., p. 19.

¹⁹ He expuesto una síntesis en *La encrucijada constitucional en la Unión Europea*, ob. cit., p. .

En fin, en los Estados federales (Alemania, Austria y Bélgica), son los Estados miembros de la Federación quienes participan en la formación de la voluntad del Gobierno federal en las instancias comunitarias, en algún caso a través de la Cámara que acoge esa representación (Bundesrat alemán).

2. Esta diversidad de procedimientos responde a opciones nacionales que escapan, en principio, del ámbito europeo. En ellas influyen factores también muy diferentes: tradición parlamentaria y papel que el Parlamento ocupa en el sistema político; sistema de partidos políticos, particularmente en lo que se refiere a la disciplina parlamentaria; naturaleza de los gobiernos, si son de coalición o de un partido con mayoría suficiente; grado de aceptación de la integración europea, tanto social como de los partidos parlamentarios; nivel de consenso entre los partidos parlamentarios sobre la integración europea; estructura jurídico-constitucional del Estado, desde su configuración federal o regional, hasta la existencia de un Parlamento unicameral o bicameral.

Se trata, por tanto, de cuestiones internas que cada Estado puede resolver de manera diferente.

Sin embargo, no pueden desconocerse las posibles interferencias que pueden producirse en el plano comunitario. Nos hemos referido, por ejemplo, a la «reserva de examen parlamentario» que los representantes de algunos Gobiernos pueden invocar en las instancias comunitarias. Su invocación por esos Gobiernos puede ser un instrumento de negociación ante el Consejo o el COREPER, y así se ha hecho en ocasiones. Son conocidas las referencias al *Folketing* danés en círculos comunitarios como «un Estado más», o como «la Cámara de los Lores de la Comunidad». Con ello se quiere subrayar las ventajas que han proporcionado a esos Gobiernos, lo que ha contribuido también a extender su aplicación a otros Estados, a partir de la experiencia original danesa.

Tampoco podemos olvidar que la normativa comunitaria puede facilitar, cuando no hacer posible, esa participación parlamentaria nacional. En efecto, es indudable que si las instituciones comunitarias afectadas —principalmente el Consejo y la Comisión— facilitan la labor de esos Parlamentos nacionales, la función de éstos podrá ser más eficaz. Por eso algunos Gobiernos han logrado introducir en los tratados comunitarios procedimientos de participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea, en la línea que recordaremos a continuación.

3. La insuficiencia de los procedimientos comunitarios articulados hasta ahora

1. Puede afirmarse que hasta el debate del Tratado de Maastricht de 1992 el problema no se plantea de manera firme en las instancias comunitarias. Hasta entonces, la cuestión se reduce a las respectivas esferas nacionales, y con muy diversa intensidad en cada caso. Maastricht pone en el primer plano de discusión la transferencia de competencias estatales esen-

ciales, tradicionalmente ligadas a las cualidades de la potestad soberana del Estado moderno. La presión ejercida por la opinión pública sobre algunos Gobiernos llevó a que éstos, a su vez, plantearan la necesidad de establecer diferentes canales de reforzamiento del principio democrático en la organización y funcionamiento del sistema comunitario. En primer lugar, mediante la reforma del sistema institucional comunitario, tanto incrementando las facultades de la institución representativa popular (el Parlamento Europeo) como abriendo nuevos cauces de participación de las entidades subestatales, regionales y locales (creación del Comité de las Regiones).

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

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

Nos referiremos brevemente a los dos procedimientos recogidos en el Protocolo del Tratado de Amsterdam²⁰.

²⁰ El texto del Protocolo núm. 13 del Tratado de Amsterdam, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, es el siguiente:

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

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

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

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

II. Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos.

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

A) *La Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos (COSAC)* fue creada en 1989 y desde entonces se ha reunido dos veces al año, en la sede del Parlamento del Estado que ostente la presidencia comunitaria. El Protocolo de Amsterdam ha dado impulso a esta Conferencia, que reúne dos veces al año a seis miembros de cada Parlamento nacional, en sesiones de día y medio de duración un orden del día predeterminado, propuesto por los presidentes de cada delegación nacional. La principal modificación se refiere a su competencia consultiva, al extenderla a tres materias:

- a) Los proyectos de textos normativos que los representantes de los Gobiernos, de común acuerdo, le remiten (apartado 4). No hay limitación material: cualquier proyecto normativo que los Gobiernos decidan.
- b) A iniciativa propia, cualquier propuesta o iniciativa legislativa de la Unión Europea que cumpla dos requisitos: que «estén relacionadas con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia», y además, que «pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas» (apartado 5). Se trata de dos requisitos acumulativos, cuyo cumplimiento deberá ser analizado en la contribución de la COSAC. El primero de ellos parece tener su núcleo esencial en el «tercer pilar», es decir, en las propuestas de posiciones comunes, decisiones-marco, decisiones y convenios sobre la cooperación policial y judicial²¹; pero también en las iniciativas relativas a aquella parte del «tercer pilar» que ha pasado a ser, progresivamente, competencia comunitaria, es decir, visados, asilo, inmigración y otros conexos²²; y, finalmente, los proyectos relativos a la tradicional libertad comunitaria de circulación de personas²³. Pero el proyecto normativo debe además tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Así, por ejemplo, por regla general quedarían fuera aquellos textos referidos a aspectos organizativos o procedimentales.
- c) También a iniciativa propia, «sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de sub-

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

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

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

²¹ Se trata del actual Título VI del TUE; los instrumentos normativos citados se regulan en el artículo 34.

²² Es el vigente Título IV del TCE. La integración comunitaria se llevó a cabo en el Tratado de Amsterdam, que estableció un régimen transitorio de 5 años (arts. 61, 67 y 68 TCE).

²³ Véase el artículo 18 y el Título III del TCE.

sidiariedad, el espacio de libertad, seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales» (apartado 6). Se trata de una cláusula residual amplia que pretende recalcar las tres materias en que se desea que la COSAC concentre su actividad: subsidiariedad, espacio de libertad, seguridad y justicia, y derechos y libertades de las personas.

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

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

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

B) El segundo tema es el de mayor interés, ya que se refiere específicamente a la remisión de propuestas legislativas comunitarias a los Parlamentos nacionales. El Protocolo incorpora algunas modificaciones respecto a la Declaración de Maastricht:

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

El plazo es de seis semanas desde que la Comisión remite al Parlamento Europeo y al Consejo su propuesta hasta que éste se incluya en el orden del día del Consejo. Parece, por tanto, que el término *ad quem* no es la fecha de *celebración* del Consejo, sino la de *inclusión* en el orden del día, lo que siempre supondrá al menos 14 días más (el plazo mínimo desde la fijación del orden del día hasta la reunión del Consejo es de 14 días)²⁴.

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

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

- e) Hay, sin embargo, todavía algunas imprecisiones que impiden una mayor eficacia de este instrumento a favor de los Parlamentos nacionales:
 - No se especifica a quién le corresponde el deber de remitir las propuestas y documentos comunitarios, al utilizarse fórmulas impersonales («Se transmitirán puntualmente...»; «se comunicarán con la suficiente antelación...»). El deber de los Gobiernos es el de «velar por que su Parlamento nacional las reciba convenientemente», lo que no implica que necesariamente sea quien lo remita. En la práctica lo hacen los Gobiernos, pero la ambigüedad permite situaciones de indeterminación, como han denunciado en más de una ocasión representantes parlamentarios.
 - El plazo de seis semanas establecido para el examen por los Parlamentos nacionales no se corresponde con el tiempo de que efectivamente éstos disponen²⁵. El *dies a quo* viene determinado por el envío de la Comisión a los Gobiernos, pero son éstos quienes deben posteriormente proceder al traslado a los Parlamentos nacionales. En este punto también se han reiterado las críticas parlamentarias por los retrasos y el no poder disponer de tiempo suficiente para el examen parlamentario²⁶.

²⁴ Cfr. artículo 3.1 del Reglamento interno del Consejo (aprobado por Decisión del Consejo de 5 de junio de 2000, 2000/396/CE, CECA, EURATOM).

²⁵ Así se han recogido en algunas de las COSAC más recientes: en la XXIV celebrada en Estocolmo en mayo de 2001 se hizo en la contribución final aprobada (concretamente en el pto. 7). Asimismo, se instaba al Consejo y a la Comisión a que precisaran el reparto de responsabilidades (en particular en el envío de los «documentos de consulta» de la Comisión).

²⁶ Véase en el mismo punto 7 de la XXIV COSAC citada en nota anterior.

- El plazo para el examen parlamentario nacional se limita a la propuesta inicial, cuando en varias Cámaras se hace un seguimiento de las distintas fases del procedimiento²⁷.

III. LA PROPUESTA DE UNA CARTA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL DOCUMENTO DE TRABAJO DEL MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES ESPAÑOL

1. La propuesta se plantea en los siguientes términos:

- *La mejora sustancial de los controles parlamentarios nacionales a los Gobiernos es plenamente respetuosa con el marco institucional actual de la Unión Europea. Es decir, mantiene el equilibrio institucional, permitiendo que el Consejo siga siendo una institución eficaz en la perspectiva de una Unión ampliada.*
- *Su ámbito podría abarcar, no sólo las instituciones europeas, sino también los Parlamentos nacionales, que son, al fin y al cabo, activos protagonistas de la creación, aplicación y desarrollo de la legislación comunitaria.*
- *Al igual que en el caso de otras instituciones nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, es posible avanzar hacia una armonización del funcionamiento de las instituciones parlamentarias lo suficientemente flexible que permita su adaptación a las peculiaridades nacionales. En este sentido, hay que destacar la existencia de Comisiones de Asuntos Europeos en todos los Parlamentos nacionales.*
- *Una propuesta que afecte tanto a las instituciones europeas como a los Estados miembros podría plasmarse en una Carta jurídicamente vinculante sobre la intervención de los Parlamentos nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea. En ella se incluirían mejoras en el funcionamiento de las instituciones europeas y un Código de Conducta obligatorio para los Parlamentos nacionales, en el que se establezcan unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional cuando se trate de decisiones legislativas del Consejo.*

En esta línea, cabe pensar que el ámbito de la COSAC puede contribuir de forma sustancial a la mejora del control parlamentario interno, convirtiendo a esta Conferencia en un órgano, desvinculado del Parlamento Europeo, de vigilancia y coordinación de la actividad de los Parlamentos nacionales relacionada con los asuntos europeos. En este sentido, se pueden apuntar las siguientes ideas:

- *La presencia de seis parlamentarios nacionales por Estado miembro permite que estén representados la mayoría de los grupos políticos, aunque no responde al peso relativo de cada uno de ellos. No obstante, en su configuración actual, la COSAC podría tener un papel central en el seguimiento y evaluación de los diferentes controles parlamentarios nacionales. La COSAC se convertiría de este modo en un «órgano comunitario» de supervisión del control parlamentario interno.*

²⁷ Es el caso británico, en la *Standing Order* núm. 143 después de la reforma de 1998. Igual ocurre en los que siguen el modelo danés, basado en los asuntos incluidos en el orden del día del Consejo.

- En línea con lo anterior, cabría replantearse la vinculación de la COSAC al Parlamento Europeo. Mejorar su autonomía, independizándola de la estructura administrativa del Parlamento Europeo, podría servir para centrar en mayor medida su ámbito prioritario de responsabilidad.

En suma, la «Carta de los Parlamentos nacionales», como podría llamarse, completaría el control parlamentario, sin condicionar el futuro papel del Parlamento Europeo²⁸.

La conclusión final es la siguiente:

La experiencia de los diferentes Parlamentos nacionales, y en particular de las Cortes Generales, podría resultar de enorme utilidad a la hora de introducir nuevos elementos que sirvan de forma efectiva para garantizar el necesario control parlamentario.

Sobre esta base, podría proponerse una solución bajo la forma de un catálogo vinculante de obligaciones, no sólo para las instituciones europeas, sino también para las instituciones parlamentarias nacionales, reconociendo de este modo su fundamental papel en la legitimación democrática de la Unión Europea²⁹.

2. La propuesta de una «Carta de los Parlamentos nacionales» parece apoyarse, por consiguiente, en los siguientes elementos:

- a) Carácter jurídico vinculante.
- b) Los obligados serían no sólo las instituciones europeas, sino también los Parlamentos nacionales³⁰.
- c) En cuanto al contenido, hay una primera referencia muy genérica a la mejora del funcionamiento de las instituciones comunitarias. Entiendo que con ello se alude a perfeccionar el actual Protocolo.
- d) El aspecto realmente nuevo es el de pretender «una armonización del funcionamiento de las instituciones parlamentarias lo suficientemente flexible que permita su adaptación a las peculiaridades nacionales». El Código de Conducta recogería «unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional cuando se trate de las decisiones legislativas del Consejo».
- e) También son importantes las modificaciones que se sugieren respecto a la COSAC:

— Desvinculación del Parlamento Europeo, si bien no se indica con claridad si con ello se pretende excluir la participación de eurodiputados, o se refiere tan sólo a una cuestión de organización y funcionamiento administrativo.

— Conversión de esa nueva COSAC en un «órgano comunitario» de supervisión del control parlamentario interno, con funciones de «vigilancia y coordinación de la actividad de los Parlamentos nacionales

²⁸ Véase en el Documento citado, pp. 109-110.

²⁹ *Ibidem*, p. 111.

³⁰ Así se desprende del cuarto párrafo anteriormente transcrito «... y un Código de Conducta obligatorio para los Parlamentos nacionales».

relacionada con los asuntos europeos», así como de «seguimiento y evaluación de los diferentes controles parlamentarios nacionales».

Examinaremos sucesivamente todos estos elementos.

IV. LA NATURALEZA Y EL CONTENIDO DE UNA HIPOTÉTICA CARTA DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

1. El carácter jurídico vinculante no plantea ninguna novedad. Ese carácter tiene el actual Protocolo del Tratado de Amsterdam. Únicamente se suscitaría la cuestión de si bastaría con un Protocolo, o podría pensarse también en alguna otra norma vinculante.

En efecto, el perfecto complemento de este Protocolo pueden ser los Reglamentos internos del Consejo y de la Comisión. El Protocolo podría imponer al Consejo o a la Comisión el deber de remitir las propuestas comunitarias a los Parlamentos nacionales, así como que los Reglamentos internos de dichas instituciones aseguren el cumplimiento del plazo previsto para ese examen parlamentario. En fin, nada impediría que el Protocolo tuviese una denominación nueva como podría ser la de «Carta de los Parlamentos nacionales».

2. Uno de los aspectos más novedosos de la propuesta que analizamos es que la Carta sea obligatoria, no sólo para las instituciones comunitarias, sino también para los Parlamentos nacionales.

El actual Protocolo establece obligaciones al Consejo y a la Comisión, pero también y sobre todo a los Gobiernos nacionales. De lo que se trataría es de ampliar esa relación e incluir también a los Parlamentos nacionales.

En un siempre arriesgado juicio de intenciones, se me ocurre como posible finalidad de esta idea la de proporcionar instrumentos de control parlamentario a los futuros Estados miembros en el momento en que se lleve a cabo la ampliación. La ausencia de tradición política democrática en buena parte de los Estados de la Europa central y del Este podrían mover a plantear soluciones de esta índole.

Pero incluso en ese caso, políticamente plausible, no debemos perder de vista el carácter limitado de la propuesta y su mínima eficacia práctica. Porque lo que realmente se está suscitando es algo tan extravagante como obligar a un Estado democrático a que su Parlamento ejerza un control efectivo sobre su Gobierno. Por eso, a mi juicio, esta fórmula sólo es viable en términos muy genéricos, y, por tanto, de escasa eficacia práctica. Volveremos sobre este punto más adelante al referirnos al posible contenido del Código de Conducta.

3. Las posibles mejoras del actual Protocolo —no especificadas en la propuesta que analizamos— sí es un campo digno de ser explorado. Seguidamente propondré algunas de las que podrían incorporarse³¹:

³¹ Algunas de ellas las he expuesto con anterioridad. Cfr. *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, ob. cit., pp. 396-397.

- a) Concreción del sujeto obligado en cada caso, salvando la vaguedad del actual texto. La solución mejor es que sea el propio Consejo quien remita las propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales, e igual obligación tenga la Comisión respecto a los libros blancos y verdes y las Comunicaciones que apruebe. De esta manera se salvarían los retrasos que provoca la tramitación burocrática desde la recepción de la iniciativa comunitaria por el Gobierno nacional hasta que formalmente se recibe en el Parlamento. Además podría garantizarse la efectividad del plazo para el examen parlamentario nacional.
- b) Ampliación del ámbito material del deber de información a los Parlamentos nacionales, en especial a la Política Exterior y de Seguridad Común y a los procedimientos de cooperación reforzada, actualmente exentos. Resulta paradójico que los campos exentos de participación parlamentaria nacional sean aquellos en que son menores las atribuciones que tiene el Parlamento Europeo.
- c) Garantía del cumplimiento efectivo del plazo de seis semanas, mediante su inclusión en los Reglamentos internos del Consejo y de la Comisión.
- d) Una obligación adicional de los Gobiernos: el compromiso de remitir en el plazo más breve posible, y en todo caso no superior a dos semanas, un sucinto informe sobre aquellas propuestas legislativas comunitarias más relevantes. Idéntico deber tendría si es el Parlamento quien estima la relevancia de la iniciativa y solicita formalmente el informe.
- e) Estos compromisos tendrían el carácter de requisitos mínimos, sin afectar a las normativas o prácticas nacionales más favorables para los Parlamentos nacionales. Pero, a la vez, estas últimas no deben poder ser invocadas para impedir o retrasar una negociación comunitaria.

4. El nudo central de la propuesta que estamos analizando se refiere al establecimiento de *«unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional cuando se trate de las decisiones legislativas del Consejo»*, que, en consecuencia, vincularían a los Parlamentos nacionales.

Con anterioridad nos referíamos a esta cuestión: su posible justificación en la meritoria intención de proporcionar medios de control parlamentario a los futuros Estados miembros de la Europa central y del Este, sin cultura política democrática; y, a la vez, la limitada eficacia práctica —cuando no extravagancia— de obligar a que un Parlamento ejerza un control político de su Gobierno.

En mi opinión, sólo cabría una fórmula muy genérica y flexible —flexibilidad que, por otra parte, se reconoce en el propio Documento analizado—. Se trataría de establecer un compromiso de los Estados miembros de articular procedimientos internos que permitan que sus respectivos Parlamentos nacionales puedan ejercer sus facultades de control e influencia política sobre sus Gobiernos en relación a las propuestas legislativas comu-

nitarias, de manera efectiva y con anterioridad a su aprobación por las instituciones europeas competentes. No creo que se pueda ir más allá. Si una Comisión parlamentaria sobre asuntos europeos no ejerce efectivamente sus facultades de control e influencia política, no hay norma jurídica ni «Código de Conducta» que pueda remediarlo; sólo la opinión pública podrá exigir responsabilidades políticas por esa pasividad.

5. En lo referente a la COSAC, me parece excesiva, y en cierto modo contradictoria, su hipotética configuración como un órgano comunitario de supervisión del control parlamentario interno, con funciones de vigilancia y coordinación. Excesiva porque está muy lejos de su actual función de foro de intercambio de información y de cooperación interparlamentaria. Estaríamos ante un órgano completamente distinto y sin parangón en el Derecho comparado: una suerte de órgano comunitario de control político de la actividad de los Parlamentos nacionales en estas materias. En otras palabras, un fiscalizador político de las tareas de control parlamentario nacional, esto es, «el controlador del controlador».

La propuesta parece responder a la misma finalidad: forzar a que los Parlamentos nacionales ejerzan un control político efectivo de sus Gobiernos en este campo, y eso, reiteramos, no se puede exigir sino por las propias ciudadanías sobre sus instituciones políticas.

Por el contrario, me parece que se acomodaría bien a la naturaleza y funciones de la COSAC atribuirle el seguimiento e intercambio de información sobre las diferentes experiencias nacionales de ejercicio del control parlamentario en estas materias. Esa información y cooperación interparlamentarias puede ser un importante instrumento de presión política respecto a aquellos Estados miembros que no ejerzan esas facultades.

Finalmente, sobre la posible desvinculación del Parlamento Europeo a la COSAC, no parece ineludible si la COSAC mantiene las funciones actuales e incluso si se añaden las que hemos sugerido. Distinto sería si la COSAC se convirtiese en un órgano de supervisión, como propone el Documento. En fin, no debe olvidarse que, en la práctica, el Parlamento Europeo proporciona importantes medios personales y materiales de apoyo a la COSAC, sin los cuales su continuidad suscitaría dudas razonables.

6. No podemos terminar este análisis sin referirnos a lo que el Documento expresamente desecha, a pesar de estar en el debate político. Con muy buen criterio, a mi juicio, se han descartado dos opciones: la participación directa de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario, y la creación de una segunda Cámara en el Parlamento Europeo. En otro lugar he tratado con más detenimiento ambos extremos³², por lo que me limitaré a sintetizar mi opinión.

En lo referente a la *participación directa de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario*, se trata, a mi juicio, de una posibilidad con muchos más inconvenientes que ventajas. No se trata sólo de que tal opción sea poco acorde con la configuración de la Unión Europea, sino

³² Vid. *La encrucijada constitucional de la UE*, cit., pp. 397-400.

también de la distorsión de los procedimientos que puede producir el entrecruzamiento de la actuación de instituciones nacionales y comunitarias dentro de un procedimiento formalmente comunitario. Y además, por las dificultades prácticas que sin duda plantea: si se trata de decisiones que el Consejo debe adoptar por mayoría cualificada, ¿habría que aplicar esa mayoría cualificada también a las decisiones de los Parlamentos, o estaríamos resucitando de nuevo la posibilidad de veto por un solo Parlamento? Si se trata de decisiones del Consejo por unanimidad, ¿no podría ser un arma negociadora importante de los Gobiernos el dejar que sea su Parlamento el que rechace la propuesta, evitando así el desgaste de hacerlo directamente?

7. La creación de una *segunda Cámara*, con representantes de los Parlamentos nacionales y con competencias tasadas (aquellas de mayor interés nacional: los pilares extracomunitarios, la ampliación de la Unión Europea, el sistema de recursos propios o la aplicación del principio de subsidiariedad)³³, ha sido defendida sobre todo por diversos sectores políticos belgas franceses. Tampoco ayuda, a mi juicio, a reforzar la participación nacional y, en cambio, puede complicar aún más el ya farragoso procedimiento legislativo europeo.

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

Pero es que además puede contribuir a aumentar la complejidad de los procedimientos comunitarios hasta límites difícilmente soportables. Piénsese solamente en la introducción de una segunda Cámara en el procedimiento codecisorio, o en el de cooperación y la delimitación de sus competencias con el Parlamento Europeo³⁴.

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

³³ Véase una síntesis en A. Maurer, *National Parliaments after Amsterdam: adaptación Re-Calibration and Europeanisation by process*, ob. cit., p. 8. La doctrina también lo ha propuesto; vid. E. U. Petersmann, «Proposals for a new Constitution for the European Union: building-blocks for a Constitutional theory and Constitutional law of the EU», *Common Market Law Review*, núm. 32, 1995, pp. 1123-1175.

³⁴ Por eso la doctrina también ha sugerido fórmulas mixtas, como modificar la composición del Parlamento Europeo; la mitad de sus miembros como hasta ahora elegidos por sufragio universal directo, y la otra mitad con parlamentarios nacionales designados por sus Cámaras. Cfr. J. Lipsius, «La Conférence intergouvernementale de 1996», *RTD eur.* 31 (2), abril-junio 1995, pp. 196-197.

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

V. CONCLUSIONES

1. En este trabajo se han examinado las posibilidades que tiene la propuesta de aprobación de una Carta de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Dicha propuesta se recoge en el «Documento de Trabajo del Ministerio de Asuntos Exteriores español sobre los cuatro temas de Niza», y ha sido apoyada en dos intervenciones públicas especialmente relevantes, por el Presidente del Gobierno y por la Presidenta del Congreso de los Diputados.

2. El punto de partida del debate es una convicción cada vez más generalizada en la Unión Europea: la necesidad de que los Parlamentos nacionales refuercen la legitimidad democrática de la actividad de las instituciones europeas. Esta cuestión, situada por el Tratado de Niza entre las que se centra el debate europeo, tiene diversos matices que han sido sucintamente expuestos, pero, por encima de todo, deriva de otra evidencia: el mantenimiento del Consejo como institución central y decisiva de la Unión. Mientras esta situación se mantenga, los Parlamentos nacionales deben establecer cauces de control e influencia política sobre los miembros de sus respectivos Gobiernos.

Este control parlamentario nacional se ha ido formando gradualmente por los Estados miembros, con diferente intensidad entre unos y otros. Ahora bien, su ejercicio puede ser facilitado en la medida en que el propio ordenamiento comunitario lo prevea. Además, el carácter desigual de las soluciones nacionales unido a la omisión de previsiones comunitarias específicas pueden provocar interferencias en el procedimiento legislativo comunitario. Así ha ocurrido con la «reserva de examen parlamentario», invocada por algunos Gobiernos en la negociación y susceptible de ser utilizada como medio de impedir o retrasar el debate de un asunto.

Por todos esos motivos, el Tratado de Maastricht reconoció el problema y el de Amsterdam ha establecido un cauce vinculante de participación de los Parlamentos nacionales. La insuficiencia de esta regulación ha llevado a considerar este asunto como uno de los que forman parte del debate europeo abierto en Niza.

3. Al hilo del examen de la propuesta estudiada se han apuntado algunos criterios en los que podría basarse una hipotética «Carta de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea», que a continuación sintetizamos:

- a) Carácter vinculante de la regulación mediante un Protocolo análogo al existente, pero complementado por los reglamentos internos del

Consejo y de la Comisión. El Protocolo, como derecho originario, debería prever esa reforma del derecho comunitario derivado.

- b) Modificación del actual cauce de participación de los Parlamentos nacionales en los siguientes términos:
- Concreción en el Consejo y en la Comisión (ésta respecto de los Libros Blancos y Verdes, y de sus Comunicaciones) del deber de remitir las propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales.
 - Eliminación de las materias exentas del control parlamentario nacional, especialmente de aquéllas, como la PESC y la cooperación reforzada, en que son más débiles las potestades del Parlamento Europeo.
 - Garantía del cumplimiento efectivo del plazo de seis semanas con que cuentan los Parlamentos nacionales para el examen de las propuestas legislativas comunitarias, mediante la oportuna reforma de los Reglamentos internos del Consejo y de la Comisión.
 - Adición de una nueva obligación de los Gobiernos de remitir a los Parlamentos nacionales, en el plazo más breve posible y, en todo caso, no superior a dos semanas, un informe respecto a las propuestas comunitarias más relevantes. La misma obligación tendrían si es el Parlamento quien estima la relevancia de la iniciativa y solicita formalmente el informe.
 - Establecimiento de una nueva cláusula por la que los Estados miembros se comprometan a articular procedimientos internos que garanticen el ejercicio de las facultades de control e influencia política de sus Parlamentos nacionales sobre sus respectivos Gobiernos en relación con las propuestas legislativas comunitarias, de manera efectiva y con anterioridad a la aprobación de éstas por las instituciones europeas.
 - Carácter mínimo de esta regulación, que no puede afectar a las normativas o prácticas nacionales más favorables para los Parlamentos nacionales, pero, a su vez, sin que estas últimas puedan ser invocadas unilateralmente para impedir o retrasar una negociación comunitaria.
- c) Mantenimiento de la COSAC como principal foro interparlamentario de información e intercambio de opiniones en asuntos europeos, extendiendo el ámbito de su actuación al seguimiento e intercambio de información sobre las experiencias nacionales de ejercicio de las facultades de control parlamentario en estas materias.
- d) Por último, hay otras opciones en este debate como la introducción de la participación directa de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario o la creación de una segunda Cámara del Parlamento Europeo que acoja a representantes de aquéllos, opciones que expresamente se han descartado por entender que plantean muchos más inconvenientes que ventajas.