

PARLAMENTO EUROPEO Y PARLAMENTOS NACIONALES

JESÚS ÁNGEL FUENTETAJA PASTOR *

SUMARIO: I. Introducción: legitimación democrática europea y alteración indirecta del reparto competencial interno. II. El parlamento europeo: el proceso de legitimación democrática de la integración europea. III. La participación de los parlamentos nacionales en el proceso de integración europea. IV. La ausencia de legitimación democrática europea: entre el mito y la historia de nunca acabar.

I. INTRODUCCIÓN: LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA EUROPEA Y ALTERACIÓN INDIRECTA DEL REPARTO COMPETENCIAL INTERNO

La creación de las Comunidades Europeas y, posteriormente, de la Unión Europea supone, en su origen, un proceso de cesión de competencias (una vez en desuso la expresión «cesión de soberanía») por parte de los Estados miembros en favor de las nuevas organizaciones. Este proceso de atribución competencial puede ser considerado desde dos perspectivas.

Desde una perspectiva positiva, la cesión implica un apoderamiento en favor de las nuevas Instituciones del ejercicio de dichas competencias, lo cual lleva consigo la creación de un peculiar sistema institucional en el que se hizo *de facto* residir originariamente la soberanía europea en el binomio Comisión-Consejo. Si tenemos en cuenta que el Consejo está integrado por representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, se entiende que el gran reto del proceso europeo sea suplir la falta de legitimación democrática de la que con razón se acusó desde un principio a aquel ¹.

* Profesor Titular de Derecho Administrativo de la UNED.

¹ Según algún autor, la posición problemática del Parlamento Europeo en el sistema institucional comunitario se deriva de la incompatibilidad del sistema política comunitario con los principios elementales de la democracia parlamentaria. Y ello debido a que tradicionalmente se ha visto el secreto del

A esta necesidad subviene una Institución específica europea: el Parlamento europeo. Sin embargo, esta Institución —y, por derivación, todo el sistema institucional europeo— se ha visto acusada de falta de legitimación democrática en razón, por un lado, de su originaria y deficiente composición y, por otro, de su minusvaloración competencial. Ambos aspectos, no obstante, han experimentado una evolución muy favorable hasta el punto de que aquella tacha originaria se continúe alegando más por inercia que por responder a una realidad material. Si bien es cierto que ni siquiera una adecuada articulación orgánica y procedimental de la legitimación democrática en el seno institucional europeo garantiza dicha legitimación, pues aunque se pueda mantener que el sistema institucional comunitario se basa en principios democráticos, ello no significa necesariamente la existencia de una completa legitimación, pues ésta depende del consentimiento del ciudadano y no necesariamente de decisiones políticas adoptadas sobre la base del sistema mismo².

Desde una perspectiva negativa, en cambio, lo relevante es analizar quién se ve despojado de esas competencias (normalmente el Legislador interno). Profundizando en esta segunda cuestión, las competencias cedidas hacen referencia fundamentalmente, en efecto, a la función legislativa propia de los Parlamentos nacionales. De esta forma, el proceso de integración europea supone, indirectamente, una *alteración competencial del sistema político interno*, toda vez que competencias propias del Legislador nacional son trasferidas a un Legislador Comunitario caracterizado originariamente por la regla «la Comisión propone y el Consejo (los Ejecutivos nacionales) dispone». Todo ello implica la resistencia de los Parlamentos nacionales a verse pre-

éxito de la integración comunitaria europea en el equilibrio armónico entre el órgano de carácter diplomático integrado por los representantes de los Estados miembros (el Consejo) y el órgano establecido como expresión independiente del interés común. De ahí las estridencias que se producen al insertar una nueva Institución en el binomio Comisión-Consejo, pues no sólo el Parlamento Europeo se enfrentaría a un doble ejecutivo al que controlar sino que su adecuada irrupción en el proceso decisorio comunitario ha exigido y exigirá reformas internas de organización en el propio seno de la Institución parlamentaria: *vid.* PLIAKOS, A.: «L'Union européenne et le Parlement européen: y a-t-il vraiment un déficit démocratique?» en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, 1995 (3), págs. 749-763 y, del mismo autor, «La nature juridique de l'Union européenne» en *RTDE*, 1993, pág. 187. Según WEILER, «el propio Tratado puso la semilla del Déficit Democrático al hacer del órgano ejecutivo estatal el legislador máximo de la Comunidad. Los miembros del Consejo que toma las decisiones son ante todo miembros de sus respectivos órganos ejecutivos y, por tanto, representantes directos de sus gobiernos nacionales. El único control democrático sobre las decisiones del Consejo es la sujeción al manso control del Parlamento Europeo. La responsabilidad democrática directa, por imposición o por defecto, sigue encomendada a los parlamentos nacionales ante los cuales han de responder los miembros del Consejo»: WEILER, J., *Europa, fin de siglo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1995, pág. 50.

² *Vid.* NEUNREITHER, K.: «The Democratic Deficit on the European Union: Towards Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments» en *Government and Opposition*, núm. 29 (3), 1994, pág. 312. Sobre las fallas intrínsecas del Parlamento Europeo para articular la representación de los ciudadanos europeos, *vid.* MATHER, J.: «The European Parliament. A Model of Representative Democracy?» en *West European Politics*, vol. 24 2001 (1), págs. 181-201.

teridos de una construcción supranacional a la que contribuyen originariamente accediendo a transferir competencias y funciones que el sistema político interno les atribuye. Pretensión reforzada ante la constatación de la insuficiencia del papel que desempeña el Parlamento europeo en el sistema institucional de la Unión Europea, lo que tiene como consecuencia la asociación, más o menos informal, de los Parlamentos nacionales al sistema institucional europeo, bien a través de instrumentos de participación en el propio sistema institucional comunitario, bien en el ámbito interno, participando en la determinación y control de la política nacional sobre la Unión Europea. Todo este proceso se vio acentuado —como acertadamente ha señalado Delgado-Iribarren— por las vicisitudes experimentadas por el Tratado de Maastricht en su fase de ratificación interna, lo que ha conducido a «una mayor *parlamentarización* de la construcción comunitaria»³.

II. EL PARLAMENTO EUROPEO: EL PROCESO DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

La Declaración Schuman de 9 de mayo de 1950 proponía crear un órgano —la Alta Autoridad— cuyas decisiones serían independientes de los Gobiernos nacionales y vincularían a dichos Estados y a las personas, físicas y jurídicas, afectadas. Sin embargo, en un primer momento no se preveía otro control que no fuese el jurídico a través de recursos ante un nuevo Tribunal de Justicia. El control político, en cambio, no quedaba asegurado. Para ello se creó, primero, una Asamblea Común (que representaría a los pueblos de los Estados miembros) y, segundo, un Consejo de Ministros (que representaría a los Estados). Sobre esta doble legitimidad ha pivotado desde entonces el sistema institucional de las Comunidades Europeas.

El proceso, en definitiva, responde a la articulación propia de las relaciones de poder en los sistemas políticos occidentales, caracterizados por constituirse en Estados democráticos y de Derecho, donde todo poder debe verse adecuadamente controlado. El control jurídico y político era claro, pero no así la legitimación democrática de ese poder. El alumbramiento de esa Asamblea no debe llevar a engaño, pues las competencias que se le atribuyeron en un primer momento y su propia composición obligaban a fundamentar democráticamente la construcción europea a través de un proceso de legitimaciones indirectas (Gobiernos nacionales y Parlamentos nacionales). La historia, pues, del Parlamento Europeo, es la historia por configurar una auténtica Institución democrática, tanto desde el punto de vista de su composición, como de las funciones propias que se atribuyen a un órgano parlamentario en las democracias occidentales.

³ DELGADO-IRIBARREN, M.: «El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la Unión Europea» en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, (Dir. J. M. GIL-ROBLES), Cyan, Madrid 1997, pág. 251.

1. Composición

La composición del Parlamento europeo refleja ese proceso de afirmación democrática y ha reforzado y legitimado sus competencias, progresivamente más importantes.

1.1. *Delegación de Parlamentos nacionales*

En un primer momento, la Asamblea Común de las CECA y, posteriormente, de la CEE y del Euratom, estaba integrada por delegados designados por los Parlamentos nacionales. Con esto se conseguía, sí, integrar a los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea, pero ello no ocultaba su debilidad por la legitimación indirecta de su nombramiento, por su procedimiento de trabajo y por las escasas competencias que se le atribuyeron, que en poco lo asemejaban a un verdadero Parlamento. Con todo, se auto denominó *Asamblea Parlamentaria Europea* en 1958 y *Parlamento Europeo* en 1962, a pesar de que este nombre no pasaría a ser oficial hasta 1986, fecha en la que el Acta Única Europea lo incorpora a los Tratados.

1.2. *Sufragio universal directo*

El 20 de septiembre de 1976 el Consejo aprobó por unanimidad el *Acta relativa a la elección de los representantes en la Asamblea por sufragio universal directo*, estableciendo unos principios y criterios comunes que deben respetar las leyes electorales nacionales, conforme a las cuales se continúa aún hoy realizando la elección de los europarlamentarios.

No obstante, el Tratado de Amsterdam ha facultado al Parlamento para que elabore un proyecto que posibilite su elección «*de acuerdo con un procedimiento uniforme en todos los Estados miembros o de acuerdo con principios comunes a todos los Estados miembros*» (art. 190.4 TCE). A lo más a lo que se ha atrevido el Parlamento Europeo es a elaborar un informe (*Informe Anastassopoulos*) en 1998 que, modestamente, propone un sistema de representación proporcional basado en listas y la creación de circunscripciones electorales (sólo para Estados de más de 20 millones de habitantes), pero sin abordar cuestiones tan trascendentales como las normas sobre el derecho de voto, el derecho de sufragio pasivo, la circunscripción electoral, el sistema electoral, las campañas electorales o la incompatibilidad con la condición de europarlamentario (el Acta permite compaginar ser miembro del Parlamento Europeo y del Parlamento nacional, pero algunas Legislaciones internas, como la española, niegan esa posibilidad).

1.3. *Número*

Actualmente el Parlamento Europeo está compuesto por 626 «*representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad*» (art. 190.2 TCE) y, con vistas

a la próxima ampliación, el Tratado de Amsterdam estableció que el número no excedería de 700 (art. 189 TCE). Sin embargo, el Tratado de Niza fija el nuevo tope en 732, mientras que en su *Protocolo sobre la ampliación de la Unión Europea* establece la secuencia temporal a seguir. Así, el 1 de enero de 2004, y con efecto a partir del inicio de la legislatura 2004-2009, el Parlamento Europeo, contando con los actuales quince Estados miembros, pasará a contar con 535 representantes⁴, pero a medida que se vayan adhiriendo nuevos Estados a la Unión y a las Comunidades, se añadirán el número de representantes que correspondan a dichos nuevos Estados (cuyos Tratados de adhesión sean firmados a más tardar el 1 de enero de 2004), número que quedó fijado en la *Declaración relativa a la ampliación de la Unión Europea* adoptada en la Conferencia Intergubernamental de Niza⁵, pero si dicho número para la legislatura 2004-2009 es inferior a 732, el Consejo aplicará al número de representantes que haya que elegir en cada Estado miembro una corrección proporcional de tal manera que el número total sea lo más próximo posible a 732, sin que esta corrección dé lugar a que en ningún Estado miembro el número de representantes que haya que elegir sea superior al fijado en los Tratados de las Comunidades Europeas⁶.

Por lo demás, el reparto actual de escaños por cada Estado miembro⁷ no es proporcional a la población «y el famoso *déficit democrático* también afecta al Parlamento Europeo mientras se mantenga la sobrerrepresentación aplastante de los Estados «pequeños y medianos»; por poner un ejemplo, el número de habitantes por escaño en 1999 era de 829.000 alemanes o 616.000 españoles frente a 71.000 luxemburgueses o 249.000 irlandeses»⁸.

⁴ Bélgica: 22; Dinamarca: 13; Alemania: 99; Grecia: 22; España: 50; Francia: 72; Irlanda: 12; Italia: 72; Luxemburgo: 6; Países Bajos: 25; Austria: 17; Portugal: 22; Finlandia: 13; Suecia: 18; Reino Unido: 72.

⁵ El número de representantes de los futuros nuevos Estados miembros queda establecido de la siguiente manera: Polonia: 50; Rumanía: 33; República Checa: 20; Hungría: 20; Bulgaria: 17; Eslovaquia: 13; Lituania: 12; Letonia: 8; Eslovenia: 7; Estonia: 6; Chipre: 6; Malta: 5.

⁶ Ahora bien, en caso de que entre en vigor algún Tratado de adhesión con posterioridad a la adopción de la decisión del Consejo por la que se corrige el número de representantes por Estado miembro, el número total de miembros del Parlamento Europeo podrá superar de forma transitoria los setecientos treinta y dos durante el período de aplicación de la mencionada decisión.

⁷ Alemania: 99; Italia, Francia y Reino Unido: 87; España: 64; Holanda: 31; Bélgica, Grecia, Portugal: 25; Suecia: 22; Austria: 21; Dinamarca y Finlandia: 16; Irlanda: 15; Luxemburgo: 6.

⁸ MELLADO, P.: «Las Instituciones de la Unión y sus órganos auxiliares» en LINDE, E.; MELLADO, P.; MIRALLES, P. P.; BACIGALUPO, M.; FERNÁNDEZ, C.; FUENTETAJA, J. A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2000, pág. 164. en idéntico sentido, pero estudiando el problema de la proporcionalidad en el ámbito general de la Unión Europea, ALAURO, G.: «Problemas of over and under-representation of Member states in the European Union: some points for evaluation» en *Economia Internazionale*, 2000, 53 (4), págs. 453-469.

2. Competencias

La medida del parlamento Europeo viene dada por las competencias que le han sido atribuidas y no tanto en un control *a posteriori* de las demás Instituciones (Comisión y Consejo, fundamentalmente) como en su participación en la función legislativa comunitaria. Es en este campo donde más se ha dejado sentir la evolución de esta Institución, pues sus competencias originarias no pasaban de un imperfecto control político y en un papel consultivo en la toma de decisiones. En este sentido, el Parlamento Europeo ha asumido un papel de reivindicación para reforzar progresivamente sus competencias, empeño en el que no ha desdeñado las ventajas que podía obtener en los diferentes foros, ya judiciales (en numerosos contenciosos ante el Tribunal de Justicia enfrentándose normalmente al Consejo ⁹), ya políticos (aprovechando en cada ocasión las diferentes Conferencias Intergubernamentales convocadas para reformar los Tratados ¹⁰).

2.1. Presupuestarias

La intervención del Parlamento europeo en el procedimiento presupuestario es muy activa desde su comienzo con el proyecto hasta su aprobación definitiva. El Parlamento, de hecho, ostenta la última palabra en lo relativo a los denominados *gastos no obligatorios* (esto es, los que no son consecuencia necesaria de la normativa comunitaria) y puede enmendar los *obligatorios* (resultantes de los Tratados o de actos adoptados y que constituyen cerca del 60% del presupuesto), forzando al Consejo a recurrir a la mayoría cualificada si quiere rechazar esas modificaciones. Por último, puede —por mayoría de los miembros que lo componen y de las 2/3 partes de votos emitidos— rechazar el presupuesto y pedir que se le someta uno nuevo.

Finalmente, el Parlamento debe aprobar la gestión de la Comisión en la ejecución del presupuesto (art. 276 TCE).

2.2. Legislativas

La participación del Parlamento europeo en el proceso decisorio comunitario marca de forma palmaria la importancia que ha ido alcanzando con el paso de los años, al tiempo que introduce la representación directa de los pueblos de los Estados miembros en un mecanismo en el que originariamente sólo intervenían la Comisión y el Consejo.

⁹ Cfr. GOLETTI, G. B.: «II Parlamento Europeo: passato, presente e futuro nelle norme e nel contenzioso» en *Il Foro amministrativo*, vol. LXXV, 1999 (2), págs. 543-551.

¹⁰ *Vid.*, por ejemplo, SILVESTRO, M.: «Les conférences intergouvernementales et l'évolution des pouvoirs du Parlement européen» en *RMC*, n.º 341, págs. 644-646.

A) *Dictámenes*

En unos supuestos, la intervención del Parlamento se limita a emitir unos dictámenes preceptivos y que, desde el punto de vista de su eficacia, en unos casos, si son negativos, pueden rechazar la propuesta de la Comisión (*dictamen conforme*) y en otros, independientemente de su sentido, no vincular en modo alguno (*dictamen consultivo*). El dictamen conforme, introducido en 1986 por el Acta Única Europea, comprende aspectos tan importantes como la constatación de la violación por un Estado miembro de los principios fundamentales de la Unión Europea (art. 7 TUE) o el procedimiento de adhesión a la Unión Europea (art. 49). Por su parte, el dictamen consultivo se prevé en numerosos casos: revisión de los Tratados (art. 48 TUE); cooperaciones reforzadas (art. 11.2 TCE); elecciones municipales y al Parlamento Europeo (art. 19 TCE); modificación del Estatuto del Tribunal de Justicia (art. 245), etc.

B) *Cooperación (art. 252)*

Este procedimiento se caracteriza porque la posición común a la que han llegado Comisión y Consejo puede ser recibida por el Parlamento de dos maneras (fuera de aprobarla, evidentemente): A) Proponer enmiendas por mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso la Comisión puede o no reexaminar su propuesta. Si lo hace, el Consejo la aprobará por mayoría cualificada. Si no, el Consejo aprobará o rechazaría las enmiendas del Parlamento por unanimidad. En cualquier caso, se ve que es el Consejo quien tiene la última palabra. B) Rechazarla por mayoría absoluta de sus miembros, en cuyo caso el Consejo, si quiere aprobarla, precisará unanimidad.

C) *Codecisión (art. 251 TCE)*¹¹

La gran conquista del Parlamento es el procedimiento de codecisión, en el que se erige en co-Legislador último junto al Consejo. Y es que en este caso, el Parlamento puede rechazar por mayoría absoluta la posición común del Consejo, con lo que el acto se considera no adoptado. Y si introduce enmiendas que no son aceptadas por el Consejo, se procede a un complejo mecanismo de conciliación con la intervención de un Comité específico. Tan importante como la regulación del procedimiento es la importancia, cuantitativa (un 75%) y cualitativa¹², de las materias cuya normación se re-

¹¹ Vid. EARNSHAW, D. y JUDGE, D.: «Early Days: the European Parliament Co-Decision and the European Union Legislature Process Post-Maastricht» en *Journal of European Public Policy*, 1995, n.º 2 (4), págs. 624-649.

¹² No discriminación, ciudadanía, seguridad social, establecimiento y servicios, transportes, política social, fondo social europeo, formación profesional, redes transeuropeas, medio ambiente, cooperación al desarrollo, empleo, cooperación aduanera, igualdad de oportunidades y de trato, salud pública, transparencia, lucha contra el fraude, estadísticas y autoridad independiente en materia de protección de datos.

conduce a este procedimiento. En todo caso, como señalan DÍEZ-HOECHLEITNER Y MARTÍNEZ CAPDEVILA, «se trata de un poder de carácter puramente negativo, pues impide la acción del Consejo, pero no faculta al Parlamento Europeo a sustituir a éste en su poder normativo»¹³.

2.3. Control Político¹⁴

El control político que ejerce el Parlamento Europeo sobre la Comisión lo actúa, básicamente a través de la *moción de censura*, para la que precisa 2/3 de los votos emitidos que representen a la mayoría de miembros que lo integran. En caso de resultar aprobada, la Comisión deberá renunciar colectivamente a sus cargos (art. 201 TCE). En lo que respecta las preguntas (orales o escritas) al Consejo y a la Comisión, éstas podrán ser a petición de una comisión parlamentaria, de un grupo político o de 32 diputados.

Las *Comisiones de Investigación*, por su parte, pueden establecerse a petición de la cuarta parte de eurodiputados para examinar alegaciones de infracción o mala administración en la aplicación del Derecho Comunitario, salvo que de los hechos alegados esté conociendo un órgano jurisdiccional, hasta tanto concluya el procedimiento jurisdiccional (art. 193 TCE). Como puede apreciarse, los casos de «mala administración» comprenden tanto a las Instituciones u órganos europeos como a las Administraciones de los Estados miembros, e incluso a personas facultadas por el Derecho Comunitario para la aplicación de éste. En estos dos últimos casos, se pueden plantear problemas de solapamiento con los Parlamentos nacionales, así como del alcance de los poderes del Parlamento Europeo (v.gr. en el asunto de las vacas locas, el Ministro británico envió a un representante).

2.4. Integración de órganos

El Parlamento Europeo, además, desarrolla una importante labor en lo que respecta al nombramiento de los titulares de diferentes Instituciones y órganos. En primer lugar, el Parlamento Europeo designa al del *Defensor del Pueblo Europeo*, quien se encarga de estudiar las denuncias de mala administración de Instituciones u órganos comunitarios, excepto el Tribunal de Justicia en el ejercicio de su función institucional (art. 195 TCE). Por otra parte, es consultado respecto a los candidatos presentados por el Consejo para formar parte del Tribunal de Cuentas y del Banco Central Europeo.

¹³ DÍEZ-HOECHLEITNER, J. y MARTÍNEZ CAPDEVILLA, C., *Derecho de la Unión Europea. Textos y comentarios*, McGraw Hill, Madrid 2001, pág. 363.

¹⁴ Vid. LAVILLA RUBIRA, J. J.: «El control típico de la actividad del ejecutivo: preguntas y comisiones de investigación» en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, (Dir. J. M. GIL-ROBLES), Cyan, Madrid 1997, págs. 211-222.

En el caso de la Comisión, el Parlamento deberá aprobar la designación del Presidente de la Comisión realizada actualmente por los Gobiernos de los Estados miembros y, cuando entre en vigor el Tratado de Niza, por el Consejo integrado por los Jefes de Estado o de Gobierno. Asimismo, el presidente y los demás miembros de la Comisión designados por el Consejo deberán someterse colegiadamente al voto de aprobación del Parlamento Europeo. Evidentemente, todo este proceso de investidura supone un reforzamiento no sólo del papel del Parlamento Europeo sino también de la legitimación de la Comisión ¹⁵.

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

La participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea quedó enmascarado en un primer momento —tal y como hemos visto anteriormente— por el hecho de que el Parlamento Europeo estuviese originariamente integrado por diputados nacionales que unían a esta condición la de eurodiputados. Ahora bien, este fenómeno no escondía el problema de la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración, tal y como señaló el Parlamento Europeo en un documento de trabajo de junio de 1973 ¹⁶ en el que denunciaba la disminución de las intervenciones de los Parlamentos nacionales en la elaboración del Ordenamiento comunitario (en su triple aspecto de Derecho originario, Derecho derivado y derecho interno de desarrollo necesario en cada caso para su aplicación en el territorio de cada Estado miembro).

De ahí que, en un proceso agudizado a raíz del Tratado de Maastricht, se haya comenzado a articular la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea, recogiendo, por un lado, instrumentos (órganos y procedimientos) de tímida incorporación de los Parlamentos nacionales al sistema institucional europeo y, por otro, a través de previsiones (comunitarias y nacionales) para permitir el control parlamentario interno de la actuación de sus respectivos Gobiernos nacionales en su política europea.

1. Instrumentos de participación de los Parlamentos nacionales en el sistema institucional europeo

El Tribunal Constitucional Federal alemán, en su ya célebre sentencia de 12 de octubre de 1993, afirmó que «en la confederación estatal de la Unión Europea, la legi-

¹⁵ Matizando estas apreciaciones, HIX, S.: «Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?» en *EIoP*, 1997, n.º 21 (1) (<http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm>).

¹⁶ PE 35.807. Citado por GIL-ROBLES, L.: «Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los Parlamentos Nacionales y los Parlamentos Regionales» en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, (Dir. J. M. GIL-ROBLES), Cyan, Madrid 1997, págs. 314-315.

timación democrática tiene lugar, pues, en virtud de la conexión de la actuación de los órganos europeos con los Parlamentos de los Estados miembros». Con esta suerte de *obiter dicta*, el Tribunal alemán optaba —como quizás no podía ser de otra manera— por la interpretación «nacional» de la afirmada *doble legitimación democrática* de la Unión Europea, soslayando el binomio Parlamento Europeo-Consejo, por el integrado por el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales ¹⁷.

Y es que, en efecto, los Parlamentos nacionales se encuentran, de forma estructural o a resultas de sus reivindicaciones, asociados o incorporados al sistema institucional europeo. Ahora bien, ello no puede ocultar que la asociación de los Parlamentos nacionales al Parlamento Europeo encuentra límites que se derivan de los propios principios de la integración comunitaria y del sistema institucional que los Tratados alumbran. Ello es especialmente evidente en lo que respecta a la adopción de decisiones en el proceso comunitario o en una tan hipotética como utópica tutela de los Parlamentos nacionales sobre el Parlamento Europeo (lo cual no haría sino minar la trabajosa legitimidad democrática de este último) ¹⁸.

En primer lugar, no hay que desdeñar la importancia que reviste el reenvío del sistema de fuentes europeo a los Legislativos nacionales a través de la *transposición de directivas* comunitarias mediante leyes internas.

En segundo lugar, la participación de los Parlamentos nacionales se ha encauzado, igualmente, a través de una serie de instrumentos incorporados en las últimas reformas de los Tratados que, no obstante, no han resultado plenamente satisfactorios, hasta el punto de que la Cumbre de Niza ya anunció que esta cuestión sería precisamente uno de los temas a considerar en la Conferencia Intergubernamental a celebrar en 2004 ¹⁹.

¹⁷ Pero el propio Tribunal Constitucional Federal alemán reconoce que la legitimación democrática europea debe pivotar igualmente sobre el reforzamiento de la posición del Parlamento Europeo: «Según se van ampliando las tareas y atribuciones de la Comunidad, aumenta la necesidad de yuxtaponer a la legitimación e influencia democráticas que se procuren a través de los Parlamentos nacionales una representación de los pueblos de los diversos Estados en forma de Parlamento Europeo que, a título complementario, otorgue un respaldo democrático a la política de la Unión Europea».

¹⁸ Cfr. SCOFFONI, G.: «Les relations entre le Parlement Européen et les Parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté» en *Cahiers de Droit Européen*, 1992 (1-2), pág. 29. En términos parecidos se expresa MATIA PORTILLA, para quien «los Parlamentos nacionales deben respetar también el entramado comunitario. No son Instituciones comunitarias, y no pueden, por ello mismo, controlar su actuación (sino más correctamente, como ya se ha indicado, la que realizan los Ministros nacionales en su seno). Y es que el control de la Comisión corresponde al Parlamento Europeo, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, y tales facultades no deben ser usurpadas ni por otras Instituciones europeas ni por otros órganos constitucionales»: MATIA PORTILLA, F. J.: «Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación europea del gobierno francés» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 6, 1999, págs. 344-345.

¹⁹ *Declaración relativa al futuro de la Unión*, n.º 5, Niza, diciembre de 2000.

Los instrumentos y mecanismos de participación *Parlamento Europeo-Parlamentos nacionales* fueron establecidos, primeramente²⁰, por el Tratado de Maastricht, que en su *Declaración n.º 13* relativa al «Cometido de los Parlamentos Nacionales en la UE», estableció la necesidad de un intercambio fluido de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, de la concesión de facilidades mutuas adecuadas y de reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones. Por su parte, la *Declaración n.º 14* consagró la denominada «Conferencia de los Parlamentos» (Assisses), con una periodicidad variable («siempre que sea necesario»)²¹, y que sería consultada sobre las grandes orientaciones de la UE; finalmente, el Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión presentarán en cada sesión «un informe sobre el Estado de la Unión».

El siguiente hito lo constituye el Tratado de Amsterdam²², que crea la *COSAC* (*Conferencia de órganos especializados en asuntos europeos*). La COSAC supone la asunción de un órgano informal creado en París (16-17 de noviembre de 1989), destinado a aunar los órganos creados por los Parlamentos nacionales para encargarse de asuntos europeos. Según el Protocolo del Tratado, la COSAC 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. Igualmente, 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. Cualquier contribución de la COSAC en este campo se comunicará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. Finalmente, podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a 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.

Evidentemente, las aportaciones de la COSAC ni vinculan a los Parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición. La COSAC estableció, en la reunión de Helsinki de 11-12 de octubre de 1999²³, su propio Reglamento interno. En él se prevén tanto sesiones ordinarias (una durante cada Presidencia del Consejo) como extraordinarias.

²⁰ Desde 1963 funciona, asimismo, la *Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea*, que se reúne cada dos años.

²¹ Por ahora sólo se ha reunido una vez en Roma, 27-30 de noviembre de 1990.

²² Protocolo n.º 13 del Tratado de Amsterdam, anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, sobre *el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*.

²³ DO n.º C 175, de 24 de junio de 2000, pág. 1.

En cuanto a su composición, cada Parlamento nacional está representado como máximo por seis miembros de su comisión o sus comisiones encargadas de los asuntos comunitarios, mientras que el Parlamento Europeo está representado por seis miembros²⁴. También se contempla la presencia de tres observadores de cada Parlamento de Estado candidato a la adhesión. En lo tocante a su funcionamiento, la documentación escrita se redactará en inglés o francés, mientras que para las intervenciones orales se dispondrá de traducción simultánea.

2. El control de los Gobiernos nacionales por sus Parlamentos

El establecimiento de órganos y mecanismos de control en las instituciones parlamentarias nacionales sobre la actividad de los Gobiernos nacionales en asuntos europeos responde a la necesidad directa de reforzar el control y la legitimidad democrática interna pero, al mismo tiempo, coadyuva indirectamente a la progresiva consolidación de la legitimidad democrática del sistema institucional europeo. Según DELGADO-IRIBARREN, este proceso «responde a una doble exigencia democrática que en la actualidad se ha hecho ineludible: la necesidad de establecer un mayor equilibrio entre Gobierno y Parlamento en la construcción comunitaria, hasta ahora totalmente escorada hacia el Ejecutivo; y, sobre todo, la exigencia de establecer cauces de control democrático en una actividad cada vez más intensa y expansiva, que mediante negociaciones diplomáticas sin apenas publicidad entra a regular los campos más diversos de la vida de los europeos»²⁵.

2.1. Disposiciones comunitarias

Tal y como señala el Protocolo n.º 12 del Tratado de Amsterdam, «el control que realiza cada Parlamento nacional de la actuación de su propio gobierno con respecto a las actividades de la Unión atañe a la organización y prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro». En lo que respecta, en cambio, a la necesidad de la existencia de un flujo de información sobre la actividad institucional y legislativa comunitaria, sí que se han recogido disposiciones comunitarias.

Así, la Declaración n.º 13 del Tratado de Maastricht señalaba que los Gobiernos velarán por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legis-

²⁴ Art. 56 Reglamento Interno del Parlamento Europeo: «1. A propuesta del Presidente, la Conferencia de Presidentes designará a los miembros de la delegación del Parlamento en la COSAC y podrá otorgar mandato a la misma. La delegación estará presidida por uno de los Vicepresidentes encargados de la puesta en práctica de las relaciones con los Parlamentos nacionales. 2. Los demás miembros de la delegación serán elegidos teniendo en cuenta los temas que se vayan a examinar en la reunión de la COSAC y tomando debidamente en consideración el equilibrio político global en el seno del Parlamento. La delegación presentará un informe después de cada reunión».

²⁵ DELGADO-IRIBARREN, M., *El control parlamentario...*, op. cit., pág. 251.

lativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas.

Posteriormente, el ya citado Protocolo n.º 13 del Tratado de Amsterdam recogía, en su Sección I («*Información a los Parlamentos Nacionales de los Estados miembros*»), una serie de indicaciones sobre la práctica a seguir en la información que las Instituciones debían proporcionar a los Parlamentos nacionales. En el caso de *documentos de consulta* de la Comisión (libros blancos ²⁶ y verdes ²⁷ y comunicaciones), éstos se transmitirán puntualmente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Asimismo, se exige la comunicación a los Estados miembros de las *propuestas legislativas* de la Comisión con antelación suficiente para que aquellos puedan velar por que su parlamento nacional las reciba convenientemente. Finalmente, se concreta que entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de medida a adoptar en virtud del Título VI (*cooperación policial y judicial en materia penal*) y la fecha de inclusión en el orden del día del Consejo (adopción de acto o posición común) deberá transcurrir un plazo de seis semanas (aunque se admiten excepciones por motivos de urgencia).

Evidentemente, el reto auténtico es el cumplimiento de lo establecido en este Protocolo, pues tal y como ha denunciado recientemente la XXIV COSAC (Estocolmo, 22 de mayo de 2001), aquel «no ha sido cumplido satisfactoriamente pues algunos Parlamentos afirman no recibir los documentos en los plazos establecidos». De ahí que recomiende a las Instituciones que el Protocolo —después de recordarles que forma parte integrante de los Tratados— sea respetado, para lo cual advierte asimismo que el Protocolo no precisa de forma explícita quién debe transmitir los documentos de consulta de la Comisión y solicita que tanto el Consejo como la Comisión precisen el reparto de responsabilidades en esta materia.

2.2. Disposiciones nacionales

En el ámbito interno, la función de control sobre la actividad gubernamental en asuntos europeos ha adquirido progresivamente más importancia, pues su protagonismo originariamente exclusivo en la función legislativa ha disminuido en detrimento del Ejecutivo. Esta función de fiscalización se ejerce, en primer lugar, a través de *instrumentos parlamentarios ordinarios* (preguntas, interpelaciones, proposiciones no de Ley, resoluciones y mociones, comparecencias en Pleno y Comisión del Presidente y de los Ministros) y, en segundo lugar, mediante *procedimientos singulares*, normalmente a través de una *Comisión permanente* especializada en asuntos de la Unión Europea que suele responder a reglas comunes de composición, si bien en algunos casos (Bélgica, Finlandia, Alemania) se prevé la asistencia de eurodiputados nacionales.

²⁶ Se encamina, en cuanto tal, a justificar y defender una tesis.

²⁷ Documento de reflexión que expone posiciones provisionales sometidas a la discusión pública.

En *Francia*, se crearon en 1979 unas delegaciones parlamentarias encargadas de elaborar informes o formular conclusiones sobre la evolución del Derecho Comunitario que transmiten a las Comisiones Permanentes. Posteriormente, la reforma constitucional de 1992 (Ley constitucional n.º 92-554) incluyó el artículo 88.4 (modificado por la Ley constitucional n.º 99-49, de 25 de enero)²⁸ en el Texto constitucional, conforme al cual:

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

Según las modalidades fijadas por el Reglamento de cada Cámara, se podrán aprobar resoluciones, incluso fuera del período de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados en el párrafo anterior».

La doctrina francesa ha llamado la atención sobre el peligro que en la práctica representa el hecho de que el Legislador francés pueda cuestionar, en el momento de la presentación de los proyectos de Ley de transposición de directivas comunitarias, la legitimidad (legal o política) de las normas aprobadas válidamente por el Consejo de la Unión Europea y, en su caso, por el Parlamento Europeo, lo que conduciría de hecho a un doble control: en el momento de la negociación, primero, y en el de la transposición, después²⁹.

Probablemente el caso más paradigmático o, quizás, célebre sea el de *Dinamarca*, donde el *Folketinget* (Parlamento), estableció en 1972 la Comisión de Asuntos Exteriores (*Europaudvalget*)³⁰. Integrada por 17 miembros, pesa sobre el Gobierno la obligación de someter todas las propuestas de la Comisión Europea y cualquier propuesta presentada en el Consejo (incluyendo segundo y tercer pilar), lo que le hace conocer de alrededor de 1.000 propuestas al año. Pero, además, la Comisión de Asuntos Exteriores dispone de medios autónomos de información, de entre los que cabe destacar un complejo y bien organizado Centro de Información sobre la Unión Europea creado por el propio *Folketinget*, así como la información proporcionada por un

²⁸ Vid. MATIA PORTILLA, F. J., *Hacia un control parlamentario...*, op. cit., págs. 325-346.

²⁹ Cfr. SAURON, J. L.: «Le contrôle parlementaire de l'activité gouvernementale en matière communautaire en France» en *RTDE*, 35 (2), 1999, págs. 196-197.

³⁰ La medida de actuación de esta Comisión fue fijada por ella misma en su primer Informe de marzo de 1973, conforme al cual «el Gobierno consultará a la Comisión en cuestiones de importancia mayor, de forma que se respeten tanto las atribuciones del *Folketinget* como la libertad de acción del Gobierno. Antes de cualquier negociación en el seno del Consejo relativa a decisiones de gran alcance, el Gobierno expondrá oralmente a la Comisión la posición que pretende defender. Si ésta no es rechazada por la mayoría de los miembros de la Comisión, el Gobierno actuará conforme a aquella en las negociaciones».

representante del Parlamento ante la Unión Europea. Cada propuesta es acompañada de una nota del Gobierno sobre el contenido, las consecuencias sobre la Legislación danesa, reglamentos administrativos y normas o criterios generales, las consecuencias para las autoridades públicas danesas, empresas y ciudadanos y las consecuencias para las finanzas del Estado.

La Comisión de Asuntos europeos del *Folketinget* se reúne —una vez a la semana— con el Ministro competente —el viernes anterior a la reunión del Consejo— y elabora un criterio o parecer en forma de «mandato negociador» oral y abierto. De esta forma, el *Folketinget* codecide la posición danesa sobre la política comunitaria; el Gobierno por sí mismo no puede expresar aquella y su voz en el Consejo de la Unión Europea es el que resulta del mandato negociador conformado en la Comisión parlamentaria. Esta regla, no escrita, se considera que forma parte del Derecho constitucional danés vigente³¹. Así pues, el Gobierno danés no puede expresar su acuerdo en el Consejo de la Unión Europea sin pronunciamiento previo del Parlamento o sin que éste levante el rechazo a la negociación. Finalmente, la Comisión puede presentar las preguntas escritas que considera convenientes al Gobierno sobre cualquier tema comunitario y mantiene contactos directos con las Instituciones de la Comunidad en encuentros que duran 3 ó 4 días con Comisarios, miembros del Parlamento Europeo y funcionarios comunitarios para discutir sobre temas de actualidad comunitaria.

Como puede apreciarse, este sistema proporciona una gran solidez y *auctoritas* al negociador estatal en Bruselas, si bien se corre el riesgo de producir una degeneración de la *representación* sobre la que descansa el funcionamiento del Consejo de la Unión Europea (art. 203 TCE), vaciada de contenido por el mandato negociador del Parlamento nacional. Sin embargo, hay mucho mito acerca del papel que desarrolla en realidad la Comisión del *Folketinget*, pues no es cierto, como a veces se piensa, que el Parlamento danés elabore para cada caso un mandato negociador que se impone al Gobierno. Es éste último el que presenta la estrategia que pretende seguir y la somete a la Comisión de asuntos europeos para que discuta sobre ella y adopte una posición. De ahí que la noción de «mandato», por mucho que sea habitualmente empleada, no deja de ser reductora y excesiva. «Reductora, pues hace suponer, equivocadamente, que la Comisión adopta formalmente un texto preciso que vincula al Gobierno, cuando el desarrollo del procedimiento es mucho más sutil. Y al mismo tiempo excesiva, pues los límites así fijados al Gobierno lo son frecuentemente en términos muy generales»³². En la práctica, es raro que la Comisión de asuntos europeos rechace el mandato solicitado por el Gobierno y a lo más que llega es a obtener modificaciones de la posición inicial. Durante las negociaciones comunitarias, si el Ministro compe-

³¹ DELGADO-IRIBARREN, M., *El control parlamentario...*, op. cit., pág. 257.

³² Les parlements et l'Europe: les leçons de l'expérience danoise: *Rapport fait au nom de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*, Rapport d'information n.º 1437, 28 de junio de 1994, pág. 18.

tente desea modificar esa posición acordada con la Comisión de asuntos europeos, deberá de nuevo dirigirse a ella o, en caso de urgencia, a su presidente, para lo cual, llegado el caso, deberá invocar en el seno del Consejo de la Unión Europea una reserva de examen parlamentario³³.

El modelo danés ha sido el inspirador de la Comisión de Asuntos Europeos (*Suecia*³⁴) y de la Gran Comisión (*Finlandia*³⁵).

El *Reino Unido*³⁶ no cuenta con una Comisión Mixta, sino con una por cada Cámara. En la Cámara de los Comunes se estableció el *Select Committee on European Legislation* (conocido usualmente como *European Scrutiny Committee*), que se limita a seleccionar los documentos (iniciativas legislativas o documentos de reflexión) que, previo informe, son remitidos al Pleno de la Cámara donde tienen lugar debates políticos generales que deben siempre preceder a la actuación del Gobierno en el Consejo. Juega, pues, un papel de instrucción o ponencia de las proposiciones de los actos comunitarios, aunque tampoco es desdeñable su examen del resto de documentos producidos por la Unión y las Comunidades Europeas, incluyendo su participación en los debates abiertos con motivo de las Conferencias Intergubernamentales³⁷. Y es que

³³ Cfr. NUTTENS, J. D. y SICARD, F., *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. La Documentation Française, n.º 5106, París 2000, pág. 53. A la luz de lo expuesto, estos autores concluyen que «la imagen de un Parlamento todopoderoso en materia europea debe ser matizada. Si el Gobierno no puede claramente comprometerse sobre las orientaciones de un texto sin la aprobación de su Parlamento, éste último no adopta nunca mandatos negociadores muy precisos, definidores de posiciones para cada artículo de una proposición en vfas de discusión. Si bien es cierto que la Comisión de asuntos europeos dispone de medios reales de influencia, no llega nunca a definir la política europea de Dinamarca».

³⁴ La «Comisión de la Unión Europea» fue creada el 16 de diciembre de 1994 (Ley n.º 1994: 1651). El Gobierno sueco deberá requerir el consejo de la Comisión antes de las negociaciones en el seno de Consejo sobre todas aquellas cuestiones que el propio Gobierno considere importantes así como en todas aquellas materias sobre las que la Comisión lo hubiese requerido. Finalmente, las opiniones expresadas por la Comisión no son formalmente vinculantes, aunque en la práctica el Gobierno actúa conforme a aquellas.

³⁵ La «Gran Comisión» fue creada en 1995 y está integrada por 25 miembros. Ni la Gran Comisión, ni el Parlamento ni sus Comités especializados pueden adoptar decisiones que resulten formalmente vinculantes para los representantes fineses en el Consejo pero, para comprobar que el Gobierno al menos consideró el mandato de la Comisión, el Ministro deberá responder a preguntas orales o escritas para dar cuenta de su actuación en el Consejo.

³⁶ Vid. BIRKINSHAW, P. y ASHAGBOR, D.: «National Participation in Community Affairs: Democracy, the UK parliament and the EU» en *CMLRev*, vol. 33 (3), 1996, págs. 499-529; SNYDER, A. E.: «Britain and the European Economic Community: The Decline of Parliamentary Sovereignty in the International Legal Arena» en *Ohio Northern University Law Review*, vol. 18 (1), 1991, págs. 131-152.

³⁷ A título de ejemplo, en julio de 2001 el *European Scrutiny Committee* decidió realizar una investigación sobre «Democracia y responsabilidad en la Unión Europea y el papel de los Parlamentos nacionales», como contribución al debate sobre «El futuro de Europa», preparatorio de la Conferencia Intergubernamental convocada para el 2004.

el Gobierno le transmite, en el plazo de los dos días siguientes a su recepción, todas las proposiciones de actos así como las comunicaciones e informes de la Comisión europea, acompañados de un memorandum explicativo en el plazo de diez días (con informaciones sobre el contenido del texto, del procedimiento aplicable, la base jurídica y las implicaciones políticas y financieras y su calendario de adopción). Junto al *Select Committee* (que pertenece al tipo conocido como *scrutiny Committees*), nos encontramos dos *European Standing Committees* que, integrados por 13 miembros, se encargan, uno (A) de agricultura, de pesca, de consumo, de medio ambiente y de transportes, y el otro (B) del resto de sectores. El Ministro competente debate con el Comité permanente respectivo, de donde resulta una moción que el Gobierno, a continuación, presenta a la Cámara (a no ser que el Gobierno no la acepte y presente una diferente). En determinados casos de gran importancia, el *European Scrutiny Committee* puede decidir que, en lugar de ser examinada una cuestión en el seno de uno de los dos *European Standing Committees*, se consulte directamente al Pleno de la Cámara.

De todos modos, el elemento más interesante del sistema británico es la *scrutiny reserve* o reserva de examen parlamentario, establecido por la Cámara de los Comunes el 30 de octubre de 1980. En virtud de este mecanismo, el Gobierno debe oponerse a la adopción definitiva de un texto en el seno del Consejo en tanto que la Cámara no haya terminado su examen (salvo casos confidenciales o cuando se aleguen «razones especiales»).

La Cámara de los Lores, en cambio, ha delegado en el *Select Committee on the European Communities* el examen exhaustivo tanto de propuestas como de la propia actividad de la Unión Europea; emite un *report* (informe) previo, pero no vinculante para el Gobierno.

Es Alemania la primera que institucionaliza en 1957 una Comisión parlamentaria en el seno del *Bundesrat* (órgano de representación de los Länder). En 1992 se dota de rango constitucional a ese control (art. 23 Ley Fundamental de Bonn), disposición ésta desarrollada, en lo relativo al Bundestag, por la Ley sobre la cooperación entre el Gobierno Federal y dicha Cámara en asuntos concernientes a la Unión Europea (Ley de 12 de marzo de 1993) y, en lo referente al Bundesrat, por una Ley de la misma fecha sobre cooperación entre el Estado federal y los Länder en materia de Unión Europea (contemplada parcialmente por el Convenio de 12 de octubre de 1993 entre el Gobierno Federal y los Länder). Más aún, los dos órganos especializados de cada Cámara han sido constitucionalizados: por un lado, la Comisión de Asuntos de la Unión Europea del Bundestag (art. 45), que requiere una información amplia y con carácter previo de los asuntos a tratar en el Consejo, y cuya opinión constituye la base negociadora del Gobierno Federal; por otro, el Comité de Europa del Bundesrat, cuya posición es determinante para el Gobierno Federal cuando afecte a intereses de los Länder y en materias de competencia legislativa plena de éstos o si incide en aspectos

básicos de la organización o el procedimiento administrativo de los Länder, no basta con tomar en consideración la postura del Bundesrat, sino que ésta es decisiva, llegando incluso (en caso de competencias legislativas exclusivas de los Länder) a participar en el seno del Consejo de la Unión Europea un Ministro del Gobierno de un Länd designado por el Bundesrat.

En el caso de *España*, la *Comisión Mixta para las Comunidades Europeas* fue creada por la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación del Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. Al amparo de los controles adicionales que para la Legislación delegada el artículo 82.6 de la Constitución permite, se establece la obligación de información de los proyectos normativos de la Comisión que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley, así como de la información que obre en poder del Gobierno sobre las actividades de las Instituciones comunitarias respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas.

La modificación llevada a cabo por al Ley 18/1988, de 1 de julio, permitió a la Comisión elaborar informes sobre propuestas comunitarias o sobre cualquier otra cuestión de interés, establecer relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo y mantener relaciones de información y colaboración con Comisiones similares de otros parlamentos nacionales; pasaba de una actitud pasiva a un papel más activo³⁸.

Finalmente, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, creó la *Comisión Mixta para la Unión Europea*. Anteriormente la Comisión Mixta debía ser informada sólo cuando los proyectos normativos de la Comisión pudieran afectar a materias sometidas a reserva de Ley, mientras que ahora, toda propuesta legislativa debe ser comunicada a la Comisión Mixta, unida a un informe sucinto del Gobierno. También se prevé la posibilidad de celebrar debates sobre propuestas (en Comisión o previa petición al Presidente en un Pleno). Puede, igualmente, acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta a posteriori de los resultados de un Consejo. En cuanto a la obligación de información, ésta cubre toda la que obre en poder del Gobierno sobre las actividades de las Instituciones de la Unión Europea, incluyendo, evidentemente, propuestas legislativas de la Comisión e informes sobre su impacto para España. Finalmente, en lo tocante a las reuniones del Consejo Europeo, se deberá presentar ante ella un informe previo sobre la evolución de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo Europeo, contemplada con la comparecencia posterior en el Pleno del Congreso del Presidente del Gobierno.

³⁸ MONTEJO VELLILLA, S.: «La Comisión Mixta para la Unión Europea creada por la Ley 8/1984» en *La constitución española en el Ordenamiento comunitario europeo (II)*, vol. II, Ministerio de Justicia, Madrid, 1998, pág. 1321. *Vid.*, igualmente, BARRAT I ESTEVE, J.: «Los Parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea: referencia al caso español» en *La Constitución española en el Ordenamiento comunitario europeo*, vol. I, Ministerio de Justicia e Interior, Madrid 1995, págs. 115-146.

El grupo parlamentario popular presentó una proposición de Ley —rechazada— que establecía la necesidad de celebrar un debate en la Comisión Mixta o en el Pleno, con participación del Gobierno, cuando así lo solicitaran 1/5 de Diputados o Senadores o dos Grupos parlamentarios, *al objeto de que la posición del Gobierno en el proceso negociador pudiera tener en cuenta los criterios expresados por los distintos Grupos parlamentarios*.

Como puede advertirse, las competencias de la Comisión Mixta son muy reducidas en comparación a las de otros modelos anteriormente expuestos. Más aún, en gran medida no pasan de ser unas facultades propias de cualquier Comisión parlamentaria. Según ARNALDO ALCUBILLA, «la falta de modelo es consecuencia de una integración pacífica de España en las Comunidades Europeas, y de la deficiente tradición parlamentaria española ante el peso avasallador del Ejecutivo, notoriamente manifestado en la definición y aplicación de la política comunitaria»³⁹.

IV. LA AUSENCIA DE LEGITIMACIÓN DEMOCRÁTICA EUROPEA: ENTRE EL MITO Y LA HISTORIA DE NUNCA ACABAR

El proceso de integración europea ha sido acusado en numerosas ocasiones de haberse desarrollado en ausencia de una bien fundamentada legitimación democrática que, paradójicamente, sí constituyó un principio basilar en el inicio de la fundación de las Comunidades. Este reproche estaba ciertamente justificado por las graves carencias competenciales que presentaba el Parlamento Europeo en sus orígenes. Sin embargo, el reforzamiento de su papel, hasta haberlo erigido recientemente no sólo en co-legislador⁴⁰ europeo junto al Consejo sino en un activo controlador de la Comisión europea⁴¹, obligan a replantearse, si no formalmente, al menos sí sustancialmente los argumentos con los que se acompaña dicha imputación. Y es que, en efecto, hay mucho de inercia, de tópico y de lugar común cuando se afirma que la Unión Europea adolece de legitimación democrática. Pero siempre resulta más fácil mirar la paja en el ojo del Parlamento Europeo que la viga en la pupila del Parlamento nacional.

Sea como fuere, sí que es cierto que la consolidación progresiva del Parlamento Europeo no ha sido total, pues su papel vuelve a ser reducido no sólo en las políticas de la Unión Europea (Política Exterior y de Seguridad Común y Cooperación policial

³⁹ ARNALDO ALCUBILLA, E.: «Los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo después del Tratado de Amnsterdam» en *El Futuro de la Unión Europea: después de Amsterdam, ¿qué?* (E. LINDE y P. MELLADO, Dirs), Colex, Madrid 1999, pág. 174.

⁴⁰ *Vid.* NEUHOLD, Ch.: «Into the new millennium: the evolution of the European Parliament from consultative assembly to Co-legislator» en *Eipascope*, 2000, n.º 1, págs. 3-11 (<http://eipanl.com/public/public/5Feipascope/00/2000-1/scop2000%5F1-1.pdf>).

⁴¹ MUNTEAN, A. M.: «The European Parliaments political legitimacy and the Commissions misleading management: towards a parliamentarian European Union?» en *EIoP*, 2000, n.º 5 (<http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-005.htm>).

y judicial en materia penal) sino también en nuevos núcleos del pilar comunitario, como pudiera ser la Unión Económica y Monetaria⁴², lo que demuestra que la evolución del Parlamento Europeo no está ni mucho menos finalizada⁴³. El caso de la Política Exterior y de Seguridad Común resulta emblemático de la nueva cruzada emprendida por el Parlamento Europeo en la que, además de enarbolar nuevamente el estandarte de la legitimación democrática, pide la ayuda de los Parlamentos nacionales, paladines necesarios en la medida en que la intergubernamentalidad de la acción de la Unión destaca el papel de los Estados miembros. Tenemos aquí, pues, un buen ejemplo de la necesaria complementariedad de la acción del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales.

Por lo demás, la asociación de los Parlamentos nacionales al sistema institucional europeo debe hacerse con la prudencia suficiente para no complicar en demasía el ya enrevesado funcionamiento de las Instituciones. Más aún, habría que ser conscientes que el papel de los Parlamentos nacionales lo debe desempeñar en el seno comunitario el Parlamento Europeo. Cuestión más espinosa es la planteada por el eje transversal regional, es decir, la incorporación regional al sistema institucional europeo que, en el tema que nos ocupa, obligaría, desde la perspectiva europea, a que el Parlamento Europeo entable algún tipo de relación con los Parlamentos regionales⁴⁴ y, desde la perspectiva interna, a posibilitar el control de los Parlamentos regionales sobre el Ejecutivo estatal en materias de competencia regional pero europeizadas. Como puede apreciarse, la complejidad de la articulación no es sencilla y esta enésima caja europea de Pandora se abrirá en la Conferencia Intergubernamental de 2004.

⁴² Vid. MAGNETTE, P.: «Towards “Accountable Independence”? Parliamentary Controls of the European Central Bank and the Rise of a New Democratic Model», en *European Law Journal*, 2000, págs. 326-340.

⁴³ JOHNSON, Ch.: «Parlement européen: du chemin à faire» en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 341, págs. 517-520; RACHET, J. M.: «Défis contemporains et perspectives du parlementarisme européen» en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, n.º 406, págs. 170-174.

⁴⁴ Vid., por ejemplo, las sugerencias de ARIAS MARTÍNEZ, M.ª A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, IVAP, Oñati 1998, pág. 455.