

NOUS PAPERS PER A VELLs ACTORS: ELS PARLAMENTS NACIONALS DAVANT LA NOVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓ EUROPEA

Fabio Pascua Mateo*

Membre de la delegació del Congrés dels Diputats i del Senat
davant la Convenció per al futur d'Europa

Sumari

1. Introducció: la Convenció per al futur d'Europa.
2. La posició actual dels parlaments nacionals en el dret públic comunitari.
 - 2.1. Les funcions reconegudes pels drets interns.
 - a) L'autorització de la ratificació de les reformes dels tractats.
 - b) La participació en l'adaptació dels drets interns a les directives comunitàries.
 - c) El control sobre els governs respectius.
 - 2.2. Les noves funcions reconegudes en el dret comunitari.
 - a) Recepció d'informació des de les institucions comunitàries.
 - b) La COSAC i altres conferències interparlamentàries.
3. Examen de les opcions plantejades.
 - 3.1. Les noves funcions.
 - a) La influència dels parlaments nacionals a través dels representants dels estats en el Consell com a alternativa a la seva inserció directa en el procediment legislatiu de la Unió.
 - b) La seva intervenció en les polítiques corresponents al segon i tercer pilars de la Unió.
 - c) Els parlaments nacionals com a guardians de la subsidiarietat. Control polític previ sobre els actes legislatius de la Unió.
 - d) La institucionalització del mètode convencional per a la reforma dels tractats.
 - 3.2 Necessitat d'un reflex institucional?
 - a) La creació d'una segona Cambra integrada per parlamentaris nacionals.
 - b) L'entrada de representants dels parlaments nacionals al Parlament Europeu.
 - c) Reforma de la COSAC.

1. Introducció: la Convenció per al futur d'Europa

Si en una data tan delicada com 1937, quan Europa es dirigia vertiginosament cap a la II Guerra Mundial, escrivia Ortega, en el pròleg per a francesos de *La rebe-*

* Nota de l'autor: A causa de la data en què es van redactar aquestes pàgines, al final de febrer de 2003, no es recullen els textos aprovats finalment per la Convenció, els treballs de la qual van concloure el 10 de juliol, i es va publicar el projecte de Tractat i els protocols annexos el dia 18 d'aquest mes en el Diari Oficial de la Unió Europea, 2003/C 169/01. No obstant això, he preferit no alterar el treball original a causa del caràcter encara provisional dels resultats de la Convenció, que s'han de validar en la imminent Conferència Intergubernamental i a les escasses modificacions a tot el que hem exposat que s'han introduït en els darrers mesos de sessions convencionals. Amb tot, cal aclarir que el Congrés dels pobles d'Europa al qual em refereixo en les darreres pàgines no va veure finalment el naixement, ja que, previst com a art. X, que s'havia d'incorporar dins el títol VI de la part I, relatiu a la «Vida democràtica de la Unió», finalment es va suprimir en la versió revisada de la regulació de les Institucions presentada el 2 de juny al Plenari del Praesidium. Vegeu el document CONV 770/03. En el document CONV 691/03, de 24 d'abril, es pot trobar la redacció inicial d'aquest precepte.

lión de las masas, que tot i que «*los Estados Unidos de Europa son una de las fantasías más módicas que existen, es sumamente improbable que una sociedad, una colectividad tan madura como la que ya forman los pueblos europeos, no ande cerca de crearse su artefacto estatal mediante el cual formalice el ejercicio del poder público ya existente*»,¹ resulta gairebé imprescindible, en aquest moment, un exercici intel·lectual al voltant del futur de la vella *Ereb*, de la qual els assiris ja van intuir, almenys geogràficament, que tenia un caràcter únic en la història de les civilitzacions.

L'oportunitat se'ns presenta amb ocasió dels debats que s'estan succeint en el si de la Convenció sobre el futur d'Europa, que té com a finalitat declarada proporcionar un text que pugui servir de base a la Conferència Intergovernamental que, a finals d'aquest any o en 2004, ha d'abordar la tasca, força espinosa, de reformar els Tractats constitutius de la Unió i les Comunitats Europees. Es tracta de complir el que disposa la Declaració núm. 23 adoptada per la Conferència Intergovernamental de Niça, de 6 i 7 de desembre de 2000,² on s'obre un procés preparatori d'aquesta Conferència, destinat a abordar una reflexió profunda a l'entorn del que és Europa. El resultat final que comencem a entreveure, però, no és menyspreable, ja que es

1. Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas*, Espasa Calpe, col·lecció Austral, Madrid, 1993, pàg. 46.

2. El seu text, que convé avançar ja, és el següent:

«Declaració relativa al futur de la Unió.

1) A Niça s'han decidit reformes importants. La Conferència es complau per la culminació amb èxit de la Conferència dels representants dels governs dels estats membres i insta els estats membres a ratificar ràpidament el Tractat de Niça.

2) La Conferència acorda que la conclusió de la Conferència dels representants dels governs dels estats membres obre pas a l'ampliació de la Unió Europea i subratlla que, amb la ratificació del Tractat de Niça, la Unió Europea haurà completat els canvis institucionals necessaris per a l'adhesió de nous estats membres.

3) Un cop obert el camí cap a l'ampliació, la Conferència apel·la a un debat més ampli i profund sobre el futur de la Unió Europea. L'any 2001, les presidències sueca i belga, en col·laboració amb la Comissió i amb la participació del Parlament Europeu, han d'afavorir un debat ampli amb totes les parts interessades: els representants dels parlaments nacionals i del conjunt de l'opinió pública, com ara els cercles polítics, econòmics i universitaris, els representants de la societat civil, etc. Cal associar a aquest procés els estats candidats d'acord amb modalitats per definir.

4) Després d'un informe que es va presentar a Göteborg el juny de 2001, el Consell Europeu va aprovar, en la reunió de Laeken/Brussel·les de desembre de 2001, una declaració que incloïa iniciatives adequades per a la continuació d'aquest procés.

5) Aquest procés ha d'abordar, en particular, les qüestions següents:

— la forma d'establir i supervisar una delimitació més precisa de les competències entre la Unió Europea i els estats membres, que respecti el principi de subsidiarietat;

— l'Estatut de la Carta dels drets fonamentals de la Unió Europea, proclamada a Niça, de conformitat amb les conclusions del Consell Europeu de Colònia;

— la simplificació dels tractats a fi de clarificar-los i facilitar-ne la comprensió, sense canviar-ne el significat;

— la funció dels parlaments nacionals en l'arquitectura europea.

6) La Conferència, en seleccionar aquests temes de reflexió, reconeix la necessitat de millorar i supervisar permanentment la legitimitat democràtica i la transparència de la Unió i de les seves institucions, a fi d'aproximar aquestes institucions als ciutadans dels estats membres.

7) La Conferència acorda que, un cop hagi acabat aquest treball preparatori, es convoqui una nova Conferència dels representants dels governs dels estats membres l'any 2004, per tractar les qüestions esmentades més amunt amb vista a introduir les modificacions corresponents als tractats.

tracta, ni més ni menys, d'un tractat constitucional o quasi Constitució europea,³ forma normativa original⁴ i intermèdia entre un simple tractat internacional, encara que sigui de la profunditat dels Tractats constitutius actuals, i una constitució en el sentit precís que se li atorga des de l'assentament del règim liberaldemocràtic.⁵ Per tant, en aquest moment ens trobem en situació d'assolir feliçment una aspiració que, amb diversos i legítims enfocaments, ha sentit una bona part de la consciència europea almenys des de la fi de la II Guerra Mundial.⁶ No obstant això, la fluïdesa de qualsevol procés constituent (i més encara en un de tan complicat, que previsiblement requereix la ratificació per unanimitat dels vint-i-cinc estats de la Unió ampliada) obliga a prendre algunes cauteles i esperar que el transcurs del temps permeti una millor perspectiva del punt d'arribada. Si el text que ha d'aprovar la Conferència Intergovernamental comporta efectivament un canvi qualitatiu de l'*statu quo*, aniria bé afrontar amb decisió, però també amb la dosi convenient de debat intern, les conseqüències a què això ha de donar lloc: entre d'altres, per exemple, la reforma de la Constitució de 1978,⁷ això sí, en els punts que siguin imprescindibles

8) La Conferència dels representants dels governs dels estats membres no ha de constituir en cap cas un obstacle o una condició prèvia al procés d'ampliació. D'altra banda, s'ha d'invitar a participar en la Conferència aquells estats candidats que hagin conclòs les negociacions d'adhesió amb la Unió i s'ha de convidar en qualitat d'observadors aquells candidats que no les hagin conclòs.»

3. Tot i que formalment es manté de moment la naturalesa de Tractat internacional, el text de la part primera empra expressions pròpies ja d'una constitució en sentit clàssic. N'és un bon exemple l'art. 1.1 del projecte en la primera versió presentada pel *Praesidium*: «Aquesta Constitució, que neix de la voluntat dels pobles i dels estats d'Europa de construir un futur comú, crea una Unió [anomenada...], en el si de la qual es coordinaran les polítiques dels estats membres i que gestionarà, d'acord amb un model federal, algunes competències comunes». El significat d'aquest nou llenguatge no ha passat desapercebut en la Convenció, com ho demostren les esmenes que han proposat substituir-lo per termes menys compromesos com ara «tractat constitucional» o fins i tot «tractat»; vegeu, entre d'altres, la presentada a aquest precepte per David Heathcoat-Amory. Es pot trobar un resum sistemàtic de les esmenes presentades als articles 1 a 16 a l'informe de la Secretaria publicat com a document CONV 574/03, de 21 de febrer.

4. Potser serveix, però, com a antecedent, només a aquest efecte, la Constitució alemanya de 1871, que en la seva primera fase va ser un conjunt de tractats bilaterals conclusos per tots els prínceps alemanys.

5. He de dissentir, en aquest punt, d'alguna de les conclusions del brillant article del professor Díez-Picazo pel que fa a la naturalesa jurídica similar, en certs aspectes, entre un tractat i una constitució, recollit a Díez-Picazo, L. M., *Constitucionalismo de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pàg. 81 i seg.

6. I que va trobar textos articulats escrits en els quals es podia reflectir almenys des del conegut projecte Spinelli impulsat pel Parlament Europeu l'any 1984, amb formes no gaire prudentes ja que intentava deixar de banda els governs dels estats membres. Hi ha un comentari sobre aquest punt a García de Enterría, E., «El Proyecto de Constitución europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, setembre-desembre 1995, pàg. 9 i seg.

7. Aquesta reforma té un precedent —tot i que breu quant al contingut, modèlic quant a la forma utilitzada— en la modificació de l'art. 13.2 CE aprovada el 27 d'agost de 1992, durant el procés de ratificació del Tractat de Maastricht de 7 de febrer de 1992. Com se sap, va anar precedida d'una Declaració del Tribunal Constitucional —d'1 de juliol d'aquell mateix any—, en la qual s'afirmava que, al marge de la incompatibilitat d'aquest precepte concret amb el dret de sufragi passiu en les eleccions municipals que es concedia als ciutadans comunitaris, la clàusula de supranacionalitat que conté l'art. 93 CE no és suficient per alterar formalment el contingut de la Constitució. Per tant, caldrà recórrer als procediments que estableix el títol X.

amb vista a desplegar millor el que es va acordar i amb un consens similar al que es va assolir durant la seva elaboració, probablement un dels tresors més grans dels que adornen la nostra llei fonamental.

D'altra banda, el recurs a la Convenció preparatòria, que ja es va emprar per a l'elaboració de la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea,⁸ s'explica per la necessitat de superar el mètode de la Conferència Intergovernamental el qual, si bé ha estat tremendament útil en uns altres moments, ha revelat recentment els seus límits. Així, l'acceleració dels debats finals i el protagonisme potser excessiu, pel fet de ser exclusiu, dels caps d'Estat i de Govern han ocasionat darrerament bloqueigs importants i resultats en ocasions no gaire convinents, tal com es dedueix de les dificultats de ratificació dels textos resultants. El mètode convencional, tal com s'ha dissenyat, permet un llarg debat previ, que contraposi públicament les diferents opcions disponibles; un cop acabi aquest debat donarà lloc a un text sobre el qual la Conferència Intergovernamental —que raonablement ha de conservar l'última paraula, atès el nivell de representativitat dels seus integrants— pugui basar els seus treballs.

La Convenció actualment en funcionament ha estat convocada pel Consell Europeu de Laeken, de 14 i 15 de setembre de 2001.⁹ Es compon de 102 membres, 15 dels quals designats pels governs dels estats membres, 30 pels respectius parlaments (dos per país), 16 pel Parlament Europeu, 13 pels governs dels països candidats, 26 pels respectius parlaments nacionals (dos per país) i dos per la Comissió. S'organitza al voltant d'un president (el Sr. Giscard d'Estaing, antic president de la República Francesa), dos vicepresidents (els senyors Amato i Dehaene, antics primers ministres d'Itàlia i Bèlgica) i un *Praesidium*, en el qual participen, a part dels anteriors, nou convencionals (els representants de tots els governs que durant la Convenció exerceixen la Presidència del Consell, dos representants dels parlaments nacionals, dos representants dels diputats del Parlament Europeu i dos representants de la Comissió).

Després d'una primera etapa des de la seva constitució l'1 de març de 2001, qualificada d'escolta pel president, la Convenció va començar a discutir els dife-

8. La Carta va ser elaborada per una Convenció convocada pel Consell Europeu de Colònia, celebrat els dies 3 i 4 de juny de 1999, i constituïda el 16 de desembre d'aquell mateix any, d'acord amb la composició i les regles de funcionament determinades pel Consell Europeu de Tampere, de 15 i 16 d'octubre de 1999. Fruit dels seus treballs és la Carta de drets fonamentals de la Unió Europea, proclamada solemnement a Niça el 7 de desembre de 2000, tot i que la decisió pel que fa a la seva inclusió als tractats queda pendent de la Conferència Intergovernamental prevista per al 2004 per la Declaració núm. 23 annexa a l'Acta final de la Conferència, relativa al futur de la Unió. No obstant això, la Carta ha desplegat ja alguns efectes, com ho demostra el fet, per exemple, que aviat la invoqués la STC 292/2000, de 30 de novembre (FJ 8). Sobre el procés de gestació de la Carta, es pot llegir Revuelta, I., «Una Carta de derechos fundamentales para la Unión Europea», *Revista del Poder Judicial*, 3a època, núm. 58, segon trimestre de 2000, pàg. 125 i seg. Alguns problemes jurídics que en deriven es tracten a Alonso García, R., «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, maig-agost de 2001, pàg. 13 i seg. Finalment, se'n pot trobar un comentari sistemàtic a Rubio Llorente, E., «Mostrar los derechos sin destruir la Unión (consideraciones sobre la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea)», dins García de Enterría, Eduardo (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos-Civitas, Madrid, 2002, pàg. 113 i seg.

9. El text complet està disponible a:

<http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm>.

rents assumptes que es van considerar prioritaris, molt més ambiciosos del que inicialment es va preveure a Niça, gràcies a l'amplitud de la Declaració de Laeken, que expressament es refereix a un «camí cap a una Constitució per als ciutadans europeus». A aquest efecte, es van constituir diferents grups de treball (fins a onze), que han debatut sobre matèries com ara el principi de subsidiarietat, la Carta dels drets fonamentals, la defensa, les relacions exteriors, la simplificació normativa, etc. Les seves conclusions s'han anat presentant progressivament a la consideració del Plenari al llarg de l'últim trimestre de 2002, amb l'excepció del Grup XI «Europa social», constituït una mica més tard, ja que ho ha fet el febrer de 2003. Sobre la base d'aquestes i altres aportacions, la Convenció ha començat a treballar amb textos articulats,¹⁰ elaborats pel *Praesidium* i debatuts pel Ple, els membres del qual poden presentar esmenes. Pel que fa a aquells temes que requereixen una reflexió més detallada, es preveu la formació de Cercles de debat, amb una composició més reduïda que la dels grups; s'exigeix als integrants d'aquests grups una certa qualificació en la matèria objecte d'atenció pel Cercle.¹¹ Les previsions de finalització de l'activitat de la Convenció apunten cap al juny de 2003, ja que s'ha ampliat el termini d'un any previst inicialment a la Declaració de Laeken.¹²

De tot l'ampli catàleg de qüestions que s'estan estudiant, ens centrarem en la posició dels parlaments nacionals, amb una referència especial al cas espanyol, que, segons els termes de la Declaració sobre el futur d'Europa esmentada, ha de ser objecte d'atenció especial per la Conferència Intergovernamental. De fet, la declaració de Laeken conté una sèrie de preguntes que han de servir de base per a la reflexió.¹³ Estem, no cal dir-ho, davant unes institucions que presenten un atractiu indiscutible, ja que no debades continuen sent les dipositàries principals del principi de legitimitat democràtica del qual es nodreixen els sistemes constitucionals dels estats membres; la seva intervenció en la vida de la Unió significaria, probablement, que aquesta participés d'alguna manera del seu poder evocador, de l'especial magnetisme que irradien i del qual som testimonis tots els qui hem tingut la fortuna de presenciar les seves vicissituds de manera una mica més propera.

Al llarg de les pàgines següents anirem explicant en detall els suggeriments més

10. El lliurament d'aquests textos és progressiu i s'ha iniciat amb els art. 1 a 16, presentats en la sessió plenària celebrada els dies 6 i 7 de febrer de 2003 (vegeu el document CONV 528/03). L'estructura del futur Tractat constitucional es va presentar una mica abans, el 28 d'octubre de 2002 (document CONV 369/02).

11. Fins avui, finals de febrer de 2003, s'ha constituït un Cercle de debat, sobre el Tribunal de Justícia, convocat en la sessió de 6 de febrer.

12. Les Conclusions de la Presidència del Consell Europeu de Copenhaguen, celebrat els dies 12 i 13 de desembre de 2002 (apartat 2) exigeixen la presentació del resultat dels seus treballs «amb prou antelació per al Consell Europeu de juny de 2003».

13. Concretament, després d'afirmar que «els parlaments nacionals també contribueixen a legitimar el projecte europeu» i reconèixer que «la Declaració sobre el futur de la Unió, annexa al Tractat de Niça, va subratllar la necessitat d'estudiar el paper dels parlaments nacionals en la construcció europea», hi afegeix: «Una segona pregunta, també relacionada amb la legitimitat democràtica, fa referència al paper dels parlaments nacionals. Han d'estar representats en una nova institució, juntament amb el Consell i el Parlament Europeu? Han d'exercir una funció en els àmbits d'acció europea en què no és competent el Parlament Europeu? S'han de centrar en el repartiment de competències entre la Unió i els estats membres, per exemple, mitjançant un control previ del respecte del principi de subsidiarietat?»

importants que han marcat fins ara les discussions al voltant d'aquests suggeriments. La posició que impregnarà els judicis de valor pel que fa a la seva conveniència estarà moguda per una premissa que cal fixar des del començament: totes les mesures que s'adoptin per reforçar la posició dels parlaments nacionals dins la Unió han de ser benvingudes amb una condició: que siguin compatibles amb una construcció de conjunt coherent, factible i que faciliti una presa de decisions eficaç per part dels organismes comunitaris. No hi ha dubte que existeixen altres exigències molt lloables que s'han de tenir en compte a l'hora d'estructurar els òrgans i els procediments de la Unió, però abans de tot cal assegurar-se que aquesta funcioni efectivament com aquella unitat organitzada de decisió i d'acció a què es va referir Heller.¹⁴ Una Unió que funcioni, que sigui eficaç, que sigui capaç de reaccionar amb rapidesa quan les circumstàncies ho exigeixin, sens perjudici del lliure debat i la discussió, per descomptat imprescindibles, serà el millor camí perquè els ciutadans acceptin i valorin tot el procés de construcció europea.

2. La posició actual dels parlaments nacionals en el dret públic comunitari

Tant perquè es tracta d'una matèria que ja compta amb força doctrina al darre-re, com per qüestions d'oportunitat processal imposades perquè ens trobem en una fase de discussió franca i oberta del catàleg d'alternatives plantejades, no ens detindrem excessivament en la situació actual dels parlaments nacionals en la vida de la Unió. Malgrat això, un estudi mínimament rigorós del futur que espera en l'àmbit comunitari a uns òrgans legislatius més que centenaris fa imprescindible una men-ció, ni que sigui panoràmica, de la seva situació en aquest moment.

2.1. *Les funcions reconegudes pels drets interns*

a) L'autorització de la ratificació de les reformes dels tractats

Durant molts anys, l'actuació dels parlaments nacionals en el funcionament de les Comunitats Europees s'ha limitat a l'exercici d'algunes competències residuals, derivades de les potestats que els ordenaments interns els conferien amb caràcter general. La principal d'aquestes competències és, lògicament, l'autorització per ratificar els tractats que integren el dret comunitari originari, fonamentalment Tractats constitutius amb les reformes successives i tractats d'adhesió; a Espanya, l'art. 93 CE atorga aquesta competència a les Corts, a través d'una llei orgànica.¹⁵ Evidentment, no es

14. Heller, H., *Teoría del Estado*, FCE, Mèxic, 2000, pàg. 291.

15. Aquest precepte diu que «mitjançant la llei orgànica es pot autoritzar la celebració de tractats pels quals s'atribueixi a una organització o institució internacional l'exercici de competències derivades de la Constitució. Correspon a les Corts Generals o al Govern, segons els casos, la garantia del compliment d'aquests tractats i de les resolucions emanades dels organismes internacionals o supranacionals titulars de la cessió». L'última vegada que s'ha utilitzat ha estat la Llei orgànica 3/2001, de 6 de novembre, per la qual s'autoritza la ratificació per Espanya del Tractat de Niça, pel qual es modifiquen el Tractat de la Unió Europea, els Tractats constitutius de les Comunitats Europees i determinats actes con-ne-xos, signat a Niça el dia 26 de febrer de 2001.

pot subestimar la importància d'aquest poder, però alhora salten a la vista les seves limitacions, com ara el caràcter tendencialment excepcional d'aquesta intervenció, ja que només escau quan es reforma un tractat. D'altra banda, com que l'autorització parlamentària es produeix quan aquests ja han estat signats i tenen una redacció definitiva, només poden acceptar-los o rebutjar-los en bloc, sense modificar-los;¹⁶ aquesta és una qüestió que, fins i tot dins la lògica del dret internacional, de vegades ha generat disgust i desànim, sobretot en els parlamentaris que no pertanyen als grups majoritaris.

b) La participació en l'adaptació dels drets interns a les directives comunitàries

La participació dels parlaments nacionals en l'adaptació del dret intern a les directives comunitàries que es van aprovant té molta més importància, atesa la seva continuïtat en el temps. En efecte, la característica de les directives com a font normativa que només obliga quant a les finalitats permet una modulació dels seus continguts pels estats membres, modulació que poden efectuar (i han d'efectuar, si existeix reserva de llei) els seus legislatius. Durant un temps, l'evolució de les directives cap a una redacció molt detallada ha apartat les cambres d'aquesta potestat tan important. Tanmateix, els efectes dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, sobre els quals ens detindrem més endavant, han donat un nou impuls a les anomenades directives marc, elaborades obertament, de manera que el camp d'actuació dels estats s'amplia sensiblement. Juntament amb això, l'assumpció de noves competències per les Comunitats en àmbits no estrictament econòmics, com ara la política en relació amb l'espai de llibertat, seguretat i justícia prevista en el títol IV TCE, després de l'entrada en vigor del Tractat de Niça, ha provocat que les directives tractin més sovint de matèries subjectes en els drets interns a reserva de llei, cosa que redundarà automàticament a favor dels parlaments nacionals.¹⁷

c) El control sobre els governs respectius

Finalment, els parlaments nacionals han anat fent ús, si bé amb notables variants nacionals, de les seves facultats ordinàries de control sobre els governs respectius a l'hora d'influir indirectament en el Consell i d'obtenir informació sobre el que passa a Brussel·les. Aquest no és el lloc adequat per exposar les diferents opcions emprades, entre d'altres raons perquè no falta bona literatura espanyola sobre aquesta qüestió; per això no cansaré el lector més enllà de la imprescindible referència bibliogràfica.¹⁸ N'hi ha prou de recordar en aquest sentit, i breument, la situació espanyola.

16. De fet, l'art. 156.2 del Reglament del Congrés dels Diputats de 10 de febrer de 1982 considera com a esmenes a la totalitat les propostes que formulin reserves o declaracions no previstes pel Tractat.

17. Sobre tots aquests problemes, vegeu Pascua Mateo, F., «Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el derecho español», *Revista Española de Derecho Europeo*, núm. 4, octubre-desembre de 2002, pàg. 649 i seg.

18. Així, en són il·lustratius Matía Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pàg. 105 i seg., i Delgado-Iribaren García-Campero, M., «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», dins García de Enterría, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pàg. 386 i seg.

Primer de tot, destaquen les compareixences periòdiques del president del Govern davant el Ple del Congrés dels Diputats, amb ocasió de les reunions del Consell Europeu¹⁹ —normalment després de la seva celebració—, com també les desenvolupades per presentar les línies generals de la Presidència espanyola del Consell en les tres ocasions en què ha tocat per torn.²⁰ El model de debat és el que fixa l'art. 203 del Reglament del Congrés, que no permet la presentació de propostes de resolució; per aquest motiu fan una funció de simple informació de la Cambra, sens perjudici, no cal dir-ho, que la pràctica que prenguin la paraula els principals líders parlamentaris afavoreix que aquestes sessions despertin un cert interès en l'opinió pública.

Però el seguiment ordinari de l'activitat del Govern correspon a la Comissió Mixta per a la Unió Europea, creada l'any 1985 i regulada actualment per la Llei 8/1994, de 19 de maig.²¹ Amb un caràcter de Comissió permanent, no legislativa i mixta —és a dir, integrada per diputats i senadors—, exerceix les funcions d'informació, control i direcció política pròpies de les altres comissions del seu gènere, a través de la formulació de preguntes, la celebració de compareixences i l'aprovació de proposicions no de llei.²² La seva actuació potencialment més interessant és l'examen de les propostes legislatives presentades per la Comissió, que li tramet directament la Mesa de la Cambra. Després d'un breu informe elaborat pel lletrat, i a iniciativa dels grups parlamentaris, la Comissió pot sol·licitar la compareixença d'un membre del Govern perquè expressi la seva posició sobre la iniciativa comunitària, seguida del debat corresponent, després del qual els grups disposen de dos dies per presentar propostes de resolució que han de ser discutides i votades en el termini màxim de deu dies. Aquestes resolucions tenen naturalesa de proposicions no de llei; per tant, no vinculen jurídicament altres poders, malgrat que la Resolució de 1995 admet una certa supervisió del seu compliment per la via de sol·licitar la compareixença del Govern davant la Comissió quan el Consell de Ministres de la Comunitat hagi aprovat una proposta examinada per la Comissió. En qualsevol cas, la manca d'efectes jurídics no representa cap obstacle per a l'eficàcia política que es pot extraure d'aquest tràmit. Cal pensar, per exemple, en la situació tan delicada d'un executiu que ignorés cla-

19. Entre les més recents es poden esmentar la 210/23, sobre el Consell de Brussel·les d'octubre de 2002, celebrada el dia 30 d'aquell mateix mes, la 210/29, sobre el Consell de Copenhaguen, tramitada el 16 de desembre de 2002, o la 210/41, si bé, en aquest darrer cas, l'especialitat de l'objecte del Consell Europeu de Brussel·les de 17 de febrer de 2003, relatiu a la crisi de l'Iraq, com també la situació política, van transformar el format del debat, que va seguir la forma prevista als art. 196 i 197 RCD, cosa que va permetre intervencions més extenses dels grups i, sobretot, presentar propostes de resolució.

20. L'última va ser la identificada amb el núm. d'expedient 210/14, celebrada el 10 de desembre de 2001.

21. A més, cal tenir en compte la Resolució de les Meses del Congrés dels Diputats i del Senat de 21 de setembre de 1995, sobre el desplegament de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea.

22. Hi ha estudis sobre aquesta Comissió a Matia Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, op. cit., pàg. 148 i seg., i Viciano Pastor, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», *Parlamento y Constitución*, 1999, pàg. 69 i seg. No obstant això, la informació de què dispo prové de la meua experiència directa durant un període de sessions com a lletrat adscrit a aquesta Comissió.

morosament les instruccions fixades per un òrgan parlamentari²³ i el partit que en podria treure una oposició espavilada.

No obstant això, la pràctica parlamentària demostra una utilització escassa d'aquest instrument. Però potser no sigui totalment dolent que sigui així. Com se sap, el volum de documentació tramesa és contundent, cosa que en dificulta un examen detallat. Però, a més, o la resolució és prou genèrica com per permetre un marge de maniobra al Govern en les seves negociacions amb la resta de socis —en aquest cas potser se'ls pot acusar de falta d'eficàcia—, o bé s'obliga l'Executiu a contenir-se en uns límits estrets que dificultin l'acord comunitari. Per tant, es pot defensar sense embuts l'ús d'aquest mecanisme només amb ocasió de textos veritablement importants, escassos quant al nombre, respecte dels quals unes bones línies mestres sancionades per la Cambra poden ser convenients per reforçar la posició negociadora de l'Estat.

2.2. *Les noves funcions reconegudes en el dret comunitari*

La situació descrita s'ha entès, amb tot, insuficient per tal de garantir una intervenció adequada dels parlaments nacionals en el desenvolupament de la vida de la Comunitat, de manera que progressivament s'han anat obrint espais a la seva participació, a través de mecanismes diversos, sovint informals, com són les conferències interparlamentàries sobre matèries específiques, però també mitjançant procediments més institucionalitzats, encara que sense que arribin a integrar les cambres dels estats membres en el marc organitzatiu de la Unió. Una data clau en aquest sentit és 1989, moment en què l'impuls de països com França —partidaris, fins i tot, com veurem, de la creació d'una segona Cambra comunitària, formada per parlamentaris nacionals— va conduir a la creació de la Conferència d'òrgans especialitzats en afers comunitaris, més coneguda per les seves sigles en francès, COSAC, com a fòrum d'intercanvi d'opinions i informació dels legislatius dels estats membres. En una línia idèntica se situa el Tractat de Maastricht, de 7 de febrer de 1992, al qual acompanya una Declaració, la número 13, jurídicament no vinculant, sobre el paper dels parlaments nacionals dins la Unió.²⁴ Finalment, el Tractat d'Amsterdam ha juridificat la qüestió en incorporar un Protocol annex al Tractat de la Unió Europea i als Tractats constitutius de les

23. Sobre els efectes d'aquest tipus de resolucions, vegeu Pascua Mateo, F., «En los intersticios de los reglamentos: análisis de las facultades de dirección política de las cámaras parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 54, tercer quadrimestre de 2001, pàg. 89 i seg.

24. El text de la Declaració núm. 13, relativa a la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea, és el següent:

«La Conferència estima que és important fomentar una participació més gran dels parlaments nacionals en les activitats de la Unió Europea.

Per a això és convenient intensificar l'intercanvi d'informació entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu. En aquest context, els governs dels estats membres han de vetllar, entre d'altres aspectes, perquè els parlaments nacionals puguin disposar de les propostes legislatives de la Comissió amb l'antelació suficient per a la seva informació o perquè puguin ser examinades.

La Conferència també considera important que s'intensifiquin els contactes entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu, en particular gràcies a la concessió de facilitats mútues adequades i mitjançant reunions periòdiques de parlamentaris interessats per les mateixes qüestions.»

tres Comunitats²⁵ (avui dos, després de la dissolució de la CECA pel fet que el seu Tractat va expirar l'any 2002) sobre parlaments nacionals, que constitueix la font normativa de bona part de les funcions actuals d'aquests òrgans, a les quals ens referirem a continuació.

a) Recepció d'informació des de les institucions comunitàries

La primera de les previsions incorporades pel Protocol és la remissió obligatòria d'informació als parlaments nacionals sobre qüestions comunitàries. En aquest sen-

25. El contingut del Protocol annex al Tractat de la Unió Europea i als Tractats constitutius de la Comunitat Europea, la Comunitat Europea del Carbó i de l'Acer i la Comunitat Europea de l'Energia Atòmica, sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea, és el següent:

«LES ALTES PARTS CONTRACTANTS,

RECORDANT que el control que realitza cada parlament nacional de l'actuació del seu govern respecte a les activitats de la Unió afecta l'organització i les pràctiques constitucionals pròpies de cada estat membre,

DESITJANT, no obstant això, impulsar una participació més gran dels parlaments nacionals en les activitats de la Unió Europea i incrementar-ne la capacitat per manifestar la seva opinió en aquells assumptes que considerin d'interès especial,

HAN ACORDAT les disposicions següents, que s'incorporen com a annex al Tractat de la Unió Europea i als Tractats constitutius de les Comunitats Europees:

I. Informació als parlaments nacionals dels estats membres

1. Tots els documents de consulta de la Comissió (llibres blancs i verds i comunicacions) s'han de trametre puntualment als parlaments nacionals dels estats membres.
2. Les propostes legislatives de la Comissió, definides com a tals pel Consell de conformitat amb l'apartat 3 de l'article 207 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, s'han de comunicar amb l'antelació suficient perquè el Govern de cada Estat membre pugui vetllar perquè el seu parlament nacional les rep convenientment.
3. Entre el moment en què la Comissió trameti al Parlament Europeu i al Consell una proposta legislativa o una proposta d'una mesura que s'ha d'adoptar en virtut del títol VI del Tractat de la Unió Europea en totes les seves versions lingüístiques i la data d'inclusió d'aquesta proposta en l'ordre del dia del Consell perquè aquest decideixi sobre això ja sigui l'adopció d'un acte, o bé l'adopció d'una posició comuna de conformitat amb els articles 251 o 252 del Tractat constitutiu de la Comunitat Europea, ha de transcórrer un termini de sis setmanes, llevat d'excepcions per motius d'urgència que cal esmentar en l'acte o la posició comuna.

II. Conferència d'Òrgans Especialitzats en Afers Europeus

4. La Conferència d'Òrgans Especialitzats en Afers Europeus, en endavant anomenada COSAC, creada a París els dies 16 i 17 de novembre de 1989, pot adreçar a les institucions de la Unió Europea qualsevol contribució que consideri convenient, sobre la base, particularment, de projectes de textos normatius que els representants dels governs dels estats membres decideixin trametre'l de comú acord, segons la naturalesa dels assumptes de què tractin.
5. La COSAC pot estudiar qualsevol proposta o iniciativa legislativa relacionada amb la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia que pugui tenir conseqüències directes en els drets i les llibertats de les persones. S'ha d'informar el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió de qualsevol contribució realitzada per la COSAC de conformitat amb el present punt.
6. La COSAC pot adreçar al Parlament Europeu, el Consell i la Comissió qualsevol contribució que consideri convenient sobre les activitats legislatives de la Unió, en particular respecte de l'aplicació del principi de subsidiarietat, l'espai de llibertat, seguretat i justícia, com també respecte de les qüestions relatives als drets fonamentals.
7. Les aportacions de la COSAC no vinculen en absolut els parlaments nacionals ni en prejutgen la posició.»

tit, es disposa la transmissió puntual a les cambres de tots els documents de consulta de la Comissió i, sobretot, la comunicació de les seves propostes legislatives per part dels governs respectius, amb prou antelació perquè les examinin els parlaments, de manera que puguin manifestar la seva posició. Com a garantia d'això, s'estableix un termini de sis setmanes com a mínim entre aquesta transmissió i la sessió del Consell en què s'hagi d'estudiar, llevat que excepcionalment, i per motius d'urgència que han de constar en l'acta o en la posició comuna, s'hagi de resoldre d'una altra manera.²⁶ Dins la categoria de propostes cobertes pel Protocol hi ha els reglaments, les directives i les decisions, d'acord amb l'art. 249 TCE, com també les decisions marc, les decisions i els convenis de l'art. 34 TUE, en l'àmbit de la cooperació policial i judicial en matèria penal.²⁷

Atès que la recepció d'informació no es una funció en ella mateixa, sinó un acte preparatori, encara que d'una importància singular, no s'han presentat gaires problemes amb un mecanisme que, fora d'això, funciona força bé, ja que la informació hi arriba i en una data adequada per a les necessitats dels parlaments. No obstant això, l'enviament directe per part de la Comissió, en paral·lel al Parlament Europeu i als governs, no presentaria gaires problemes logístics i ampliaria el temps de què disposen les cambres per digerir una documentació força voluminosa.

b) La COSAC i altres conferències interparlamentàries

La COSAC ha estat un altre dels instruments, potser una mica decebedors quant als seus resultats, nascuts de la voluntat creixent de donar entrada als parlaments nacionals en el terreny de joc comunitari. Constituïda en la reunió del Consell Europeu de París de 16 i 17 de desembre de 1989, sobre una decisió política adoptada en la sessió de Madrid de juny d'aquell mateix any, es regula en l'actualitat pel Protocol esmentat sobre el paper dels parlaments nacionals i pel seu regla-

26. En escasses ocasions fins avui s'ha emprat aquest recurs a l'excepció esmentada. Entre d'altres, es poden citar la Directiva 2000/27/CE del Consell, de 2 de maig de 2000, que modifica la Directiva 93/53/CEE, per la qual s'estableixen mesures comunitàries mínimes de lluita contra determinades malalties dels peixos; la Directiva 2000/44/CE del Consell, de 30 de juny de 2000, per la qual es modifica la Directiva 92/12/CEE pel que fa a les restriccions quantitatives temporals aplicables als productes subjectes a impostos especials introduïts a Suècia des d'altres estats membres; o, més recentment, el Reglament (CE) núm. 1146/2002 del Consell, de 25 de juny de 2002, que modifica el Reglament (CE) núm. 3050/95, pel qual se suspenen temporalment els drets autònoms de l'aranzel duaner comú sobre un determinat nombre de productes destinats a la construcció, el manteniment i la reparació d'aeronaus, com també una norma d'especial importància per a Espanya, el Reglament (CE) núm. 2372/2002 del Consell, de 20 de desembre de 2002, pel qual s'estableixen mesures específiques per compensar els sectors pesquer, del marisc i aqüícola espanyols afectats pels abocaments de fuel del petrolier *Prestige*. En tots aquests actes normatius s'ha inclòs al preàmbul respectiu una clàusula d'un estil semblant al següent: «Tenint en compte la urgència de l'assumpte, cal establir una excepció al termini de sis setmanes que preveu el punt 3 de la part I del Protocol sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea, annex al Tractat d'Amsterdam».

27. Vegeu, en aquest sentit, l'art. 207.3 TCE i l'art. 7 de la Decisió del Consell de 22 de juliol de 2002, per la qual s'adopten les Regles de procediment del Consell, que defineixen els supòsits en què aquest òrgan actua amb caràcter legislatiu, a l'efecte de l'accés als seus documents.

ment intern.²⁸ La seva naturalesa és la d'una conferència interparlamentària d'intercanvi d'opinions, sense que pugui assumir competències dels parlaments que la integren.

Es reuneix de manera ordinària una vegada cada sis mesos al país que assumeix la presidència de torn de la Unió, tot i que pot celebrar sessions extraordinàries si així ho estima oportú una majoria absoluta dels presidents de les comissions competents dels parlaments nacionals i del Parlament Europeu. Amb funcions preparatòries es preveuen reunions d'aquests presidents, tant ordinàries, abans de cada COSAC, com extraordinàries. També són òrgans de la COSAC la *troika* presidencial, que coincideix amb l'existent al conjunt de la Unió, i els grups de treball que es creen per acord de la majoria absoluta de les reunions de presidents. En les conferències, que són públiques llevat que es disposi una altra cosa, cada Parlament nacional està representat per un màxim de sis membres, els mateixos que corresponen al Parlament Europeu. Les diferents delegacions poden enviar documents sobre els diferents punts de l'ordre del dia, mentre que la delegació que exerceix la presidència pot elaborar documents de treball que seran la base de les deliberacions. Els acords es prenen per unanimitat, si bé s'admet l'abstenció constructiva, que no impedeix una decisió final. Les llengües de treball són l'anglès i el francès, tot i que també se sol utilitzar l'oficial del país organitzador.

Pel que fa a les seves funcions en l'àmbit comunitari, són reduïdes i, a més, s'han utilitzat molt poc. El Protocol sobre parlaments nacionals li permet estudiar i dirigir comunicacions a les institucions comunitàries sobre qualsevol assumpte que consideri d'interès. De manera especial, es refereix als textos legislatius que a causa de la seva peculiar naturalesa li envii el Consell, les propostes legislatives relacionades amb la creació d'un espai de llibertat, seguretat i justícia que puguin tenir conseqüències directes en els drets i les llibertats de les persones i l'aplicació del principi de subsidiarietat. Tanmateix, des de l'entrada en vigor d'aquest Protocol i fins a l'actualitat, no s'ha remès cap contribució de la COSAC en el marc d'un procediment legislatiu.²⁹

Les reunions de la COSAC no esgoten les conferències que mantenen els diferents òrgans parlamentaris, sinó que es complementen amb reunions d'algunes comissions sectorials, com passa amb les comissions competents en matèria de cooperació per al desenvolupament, que celebren una sessió semestral, organitzada pel país que exerceix la presidència de torn de la Unió, per a l'intercanvi d'informació i per al seguiment de l'actuació de la Comissió Europea. Per fer-

28. La versió actual del Reglament de la Conferència d'Òrgans Especialitzats en Afers Comunitaris i Europeus dels parlaments de la Unió Europea va ser redactada durant la XXI COSAC, d'Helsinki, d'11 i 12 d'octubre de 1999, en vigor des de l'1 de gener de 2000 i publicat al *Diari Oficial* núm. C-175/1, de 24 de juny de 2000. Sobre aquest fòrum, vegeu Matia Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, *op. cit.*, pàg. 67 i seg.

29. Tan sols s'han aprovat contribucions generals, per exemple, pel que fa a la mateixa Convenció sobre el futur d'Europa, la Declaració de Laeken, etc. En una línia similar, fins avui els governs no han decidit en cap cas de comú acord utilitzar l'article II.4 del Protocol sobre parlaments nacionals i enviar a la COSAC projectes de textos legals perquè els estudiï (font: document de treball núm. 33 del Grup de treball IV «Paper dels parlaments nacionals», elaborat per la Secretaria General del Consell).

ho, compten amb l'assistència regular del comissari del ram. Així mateix, i amb una importància especial atesa la categoria dels membres, la Conferència de presidents de parlaments de la Unió Europea es reuneix semestralment, cosa que serveix com a fòrum de debat sobre qüestions generals del funcionament de la Comunitat.

3. Examen de les opcions plantejades

Allò que més interessa en aquest moment és examinar, d'una manera breu però sistemàtica, les diferents possibilitats d'elecció que s'obren actualment i tractar d'apuntar els avantatges i els recels que desperten *a priori*, amb la prudència sana rere la qual cal escudar qualsevol valoració que no troba suport en els fets, però amb l'audàcia mínima que exigeixen les circumstàncies. Per a això, distingirem entre les reformes que impliquen reconèixer noves funcions als parlaments nacionals, respectant l'actual esquema institucional, d'aquelles altres partidàries de reflectir el paper reforçat d'aquests òrgans en algun tipus de fòrum o organisme de nova creació. Per raons de pura honradesa intel·lectual amb el lector, avancem que la nostra posició s'inclina per la primera de les alternatives perquè ens sembla més compatible amb el funcionament àgil de la Unió. Aquest també és el sentiment que es dedueix de l'evolució dels debats i els primers textos convencionals, amb l'única excepció, de moment, del Congrés dels Pobles d'Europa, sobre el qual tornarem més endavant.³⁰

3.1. *Les noves funcions*

a) La influència dels parlaments nacionals a través dels representants dels estats en el Consell com a alternativa a la seva inserció directa en el procediment legislatiu de la Unió

La primera consideració que cal destacar pel que fa a la posició que els parlaments nacionals han d'ocupar en la Unió reformada és la que es dedueix de la seva naturalesa d'òrgans interns que controlen els respectius governs, amb la facultat, fins i tot, tenint en compte l'àmplia difusió de les diferents variants de la forma parlamentària de govern entre els estats membres, de nomenar-los i substituir-los d'acord amb la seva voluntat. En conseqüència, els legislatius nacionals poden intervenir de manera indirecta en la formació de la voluntat del Consell mitjançant l'aprovació de resolucions que fixin la posició dels respectius executius davant un text legislatiu de la Unió. Obviament, com ja s'ha apuntat, aquesta és una competència que ja hi ha prevista, tot i que relegada a les pràctiques internes dels estats, al Protocol sobre parlaments nacionals. La possible novetat en aquest sentit

30. A part de l'art. 9 del projecte de Tractat constitucional (document CONV 529/03), destaquen els projectes de protocols sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea i sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat (document CONV 579/03), que anirem explicant en detall en les pròximes pàgines.

rau en la hipotètica «comunitarització» d'aquest control parlamentari sobre la posició del Govern respecte davant el Consell de Ministres a través de la redacció d'una «Carta dels parlaments nacionals» que inclogui un codi de conducta harmonitzat que ha d'esdevenir un requisit processal de tramitació de cada iniciativa legislativa comunitària, el compliment del qual ha de ser controlat pel Tribunal de Justícia.³¹

No cal dir que la idea d'un control parlamentari efectiu sobre l'activitat del Govern en el procés legislatiu de la Unió no deixa de tenir elements atractius atès el seu contingut de reforç del caràcter democràtic de les institucions nacionals i comunitàries, i perquè atenua i elimina fins i tot la reducció del paper dels legislatius que ha significat la presa de decisions normatives en les instàncies comunitàries. Però les cauteles amb què cal apropar-se a aquesta proposta són nombroses. En primer lloc, la relació entre el poder executiu i el legislatiu a cada estat membre és una qüestió que únicament és competència de les seves constitucions, lleis i pràctiques internes, en les quals no han d'entrar les institucions comunitàries sota pena de soscar el principi d'autonomia institucional. D'acord amb aquest principi, àmpliament consolidat en la jurisprudència del Tribunal de Justícia, els estats són lliures d'adoptar el sistema de distribució de poders que considerin més oportú,³² amb l'única excepció que aquest no es pot utilitzar com a excusa que justifiqui l'incompliment de les obligacions assumides per l'Estat. Però, a més, sorgeixen importants problemes pràctics si el control parlamentari arriba a ser efectiu i no una simple fórmula retòrica, com resultaria, tal com ja s'ha apuntat, del supòsit d'uns governs sotmesos a instruccions i reserves estrictes, amb un contingut detallat, de les quals no poden treure res i no poden modificar en absolut per tal d'assolir un

31. Cal destacar el protagonisme espanyol en la defensa d'aquest instrument, com ho demostra la intervenció en aquest sentit del president del Govern en la conferència al St Anthony's College de la Universitat d'Oxford el 20 de maig de 2002 (recollit íntegrament a la pàgina oficial de la Presidència espanyola de la Unió: <<http://www.ue2002.es>>) i de la presidenta del Congrés dels Diputats, Sra. Rudi, durant la Conferència de presidents de parlaments de la Unió Europea celebrada a Madrid els dies 8 i 9 de juny (el text complet es pot consultar a <http://www.europa.eu.int/futurum/congov_es.htm#spain>). Un examen més detallat de la proposta examinada, encara que escrit en un moment anterior dels debats convencionals, es pot trobar a Delgado-Iribarren García-Campero, M., «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea: ¿hacia una carta de los parlamentos nacionales?», *Asamblea*, núm. 6, juny de 2002, pàg. 25 i seg.

32. Així, la STJCE de 25 de maig de 1982, cas *Comissió c. Països Baixos*, afirma que «*it is true that each member State is free to delegate powers to its domestic authorities as it considers fit and to implement the directive by means of measures adopted by regional or local authorities*». Posteriorment, la STJ de 18 de desembre de 1997, *Comissió c. Bèlgica*, afer C-263/96, apartat 33, diu que: «[...] *procede recordar que, en materia de ejecución de las directivas, el artículo 189 del Tratado deja plena libertad a los Estados miembros en lo que se refiere a formas y medios, con tal que se alcance el resultado prescrito por la Directiva*». Respecte a la necessitat que aquesta organització permeti el compliment de les obligacions comunitàries, la STJ de 25 de maig de 1982, esmentada, afegeix que «*That does not however release it from the obligation to give effect to the provisions of the directive by means of national provisions of a binding nature*». En un sentit similar, STJ de 17 de desembre de 1981, *Comissió c. Itàlia*. Més recentment, STJ de 15 de juny de 2000: «*A este respecto, debe recordarse que, según jurisprudencia reiterada, un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas ni circunstancias de su ordenamiento jurídico interno para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una Directiva*».

acord amb la resta dels estats. Finalment, centrant-nos en el supòsit dels règims parlamentaris, que és el més freqüent entre tots els estats membres de la Unió, no s'ha d'oblidar que aquests són diferents d'un règim d'assemblea perquè reconeixen un marge ampli d'actuació a uns governs que gaudeixen de la confiança de les cambres que els han elegit. No es tracta d'estirar sense mesura aquesta presumpció de confiança, però sí que cal tenir-la en compte per situar la qüestió en els seus termes justos.

Per tant, el codi de conducta no solament ha de ser flexible per permetre la seva adaptació a les diferents tradicions polítiques dels estats membres, sinó que també s'ha de limitar a una declaració merament política, no susceptible de fonamentar un recurs davant els òrgans jurisdiccionals comunitaris. Si s'entén així, com una mena de segell de qualitat de la vida parlamentària, sí que es pot entendre com un element positiu per reforçar la posició dels parlaments nacionals i el caràcter democràtic de la Unió, atès que seria un instrument de pressió política eficaç en mans de l'oposició per vigoritzar la seva intervenció davant una majoria massa reticent al debat de les decisions polítiques que es defensaran a Brussel·les. Aquesta és la posició que s'ha anat obrint pas en el curs de les sessions de la Convenció, com es dedueix de l'Informe final del Grup IV, en el qual, tot i que s'afirma expressament que els diversos sistemes de control parlamentari obeeixen a diferents formes de concebre les relacions entre governs i parlaments nacionals d'acord amb els requisits constitucionals de cada Estat membre, i que no convé establir a escala europea la manera com organitzar-lo, més endavant es recomana que la COSAC elabori unes directrius amb normes mínimes «convenients» per exercir aquesta tasca eficaçment.³³

De tota manera, és possible que es doni alguna actuació per part de la Convenció a l'hora de proposar una reforma del dret originari per tal de no imposar, però sí de facilitar, el control parlamentari dels governs en el marc del procediment legislatiu, sense que això impliqui retardar-lo ni complicar-lo. Entre les solucions disponibles destaquen, sense intenció d'esgotar-les, la remissió directa de les propostes legislatives de la Comissió als parlaments nacionals —paral·lelament a l'enviament als governs i al Parlament Europeu—, el respecte estricte del període de sis setmanes ja estudiat —que es fixa al Protocol sobre parlaments nacionals, llevat de les excepcions que s'hi preveuen—, la determinació d'un termini per a la presentació de reserves o la remissió del programa legislatiu anual de la Comissió als parlaments nacionals, a més del Consell i el Parlament Europeu.³⁴ La setmana europea, sobre la qual tornarem més endavant en tractar de la subsidiarietat, constitueix el moment idoni a aquest efecte.

33. Document CONV 353/02, paràgrafs 9 i 11. El primer esborrany ja ha estat redactat amb la denominació de «Criteris de Copenhaguen. Directrius per a les relacions entre els governs i els parlaments sobre matèries comunitàries», amb finalitat merament indicativa. No obstant això, com que no s'ha assolit cap consens en la reunió extraordinària de la COSAC de 27 de gener de 2003, aquest text no té encara cap valor oficial.

34. Bona part d'aquests suggeriments es recullen al projecte de Protocol sobre parlaments nacionals (apartats 1 a 7), que afegeix, d'altra banda, els deures de comunicar-los les ordres del dia i els resultats de les sessions del Consell, i de trametre'ls, a títol informatiu, l'Informe anual del Tribunal de Comptes, alhora que al Parlament Europeu i al Consell (apartats 5 i 7, respectivament).

b) La seva intervenció en les polítiques corresponents al segon i tercer pilars de la Unió

Un segon àmbit d'actuació disponible per als parlaments nacionals és la supervisió d'aquelles àrees de competència de la Unió Europea corresponents als encara anomenats segon i tercer pilars, és a dir, la política exterior i de seguretat comuna i la cooperació policíaca i judicial en matèria penal,³⁵ en les quals el paper del Parlament Europeu no inclou potestats decisòries, ja que es limita a simples facultats d'informació i consulta sobre línies generals, com també a la formulació de preguntes i recomanacions (art. 21 i 39 TUE).

Sens perjudici d'un reforç eventual de les competències del Parlament Europeu, seria convenient que el nou Tractat constitucional inclogués alguna menció de les funcions que els parlaments nacionals poden efectuar en aquest sentit, amb una intensitat especial en l'àmbit de la política exterior i de seguretat comuna, a causa de les potestats que els atribueixen els ordenaments interns pel que fa a la conclusió de tractats internacionals i l'autorització de l'enviament de tropes en missions bèl·liques exteriors (art. 94 i 63.3 de la Constitució, respectivament, per al cas d'Espanya),³⁶ com també, d'altra banda, a la necessitat de cobrir les funcions que en l'àm-

35. Cal recordar que, d'acord amb el Tractat de Niça, de 26 de febrer de 2001, en vigor des de l'1 de febrer de 2003, i després d'un període transitori de cinc anys des de la vigència del Tractat d'Amsterdam, les polítiques relatives a visats, asil, immigració i cooperació judicial en matèria civil passen a formar part de la Comunitat Europea; les competències i la presa de decisions es regulen en el nou títol IV TCE, articles 61 a 69.

36. Juntament amb supòsits clàssics de ruptura d'hostilitats, darrerament proliferen missions militars destinades a aconseguir la imposició de la pau per la força, les quals assumeixen, fins i tot, la iniciativa en la conducció d'una guerra oberta; es tracta d'actuacions del tipus que en l'àmbit de la diplomàcia es coneixen com a *peacemaking*, enfront de les de simple *peacekeeping* en què intervenen els cèlebres casos blaus. Les operacions d'ús de la força en l'àmbit internacional troben un fonament sòlid en el capítol VII de la Carta de San Francisco de 26 de juny de 1945, com també en l'art. 5 del Tractat de Washington, de 4 d'abril de 1949, que sanciona el mecanisme de defensa col·lectiva dels socis de l'OTAN. Centrant-nos en la pràctica espanyola, tot i que en principi pot ser lícit prescindir de l'autorització parlamentària per participar en aquestes missions de suport, una prudència elemental aconsella no deixar de banda la intervenció de les Corts Generals, ja que la línia divisòria entre aquest suport i la participació en combat no sempre és nítida i, en aquest darrer cas, la Constitució exigeix que s'apliquin els procediments de l'art. 63.3. Cal pensar, per exemple, en la participació d'avions espanyols en accions de bombardeig durant la Guerra de Kosovo de 1999, que no va ser coberta per cap autorització expressa de les cambres, tot i que aquestes en van ser informades puntualment pel Govern en debats específics: al marge de diverses compareixences dels ministres d'Afers Exteriors i de Defensa davant les comissions corresponents del Congrés, el president del Govern va comparèixer davant el Ple de la Cambra per informar de la intervenció. El debat es pot seguir pel Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Ple i Diputació permanent, VI Legislatura, núm. 226, pàg. 12017 i seg. En aquest sentit, destaca favorablement el debat al voltant de la possible intervenció, a hores d'ara, a l'Iraq, precedit de diverses compareixences del president del Govern davant el Ple del Congrés dels Diputats, de les quals mereix una menció especial la identificada amb el núm. d'expedient 200/3, que s'ha substanciat d'acord amb el procediment previst als art. 196 i 197 del Reglament de 10 de febrer de 1982, cosa que, a més d'ampliar les possibilitats d'intervenció dels Grups, ha permès la presentació i votació de propostes de resolució. El debat es pot seguir pel Diari de Sessions del Congrés dels Diputats, Ple i Diputació Permanent, VII Legislatura, núm. 227, pàg. 11528 i seg. Una referència a aquest problema als Estats Units es pot veure a López Ramón, F., *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, CEC, Madrid, 1987, pàg. 250.

bit de la Unió Europea Occidental exerceix la seva Assemblea Parlamentària, en el cas que s'opti per una integració definitiva i completa d'aquesta organització en el marc de la Unió.³⁷

Els debats de la Convenció s'han fet ressò d'aquesta necessitat, tot i que sense concretar encara avui la manera com s'ha de dur a terme. Així, l'Informe final del Grup de treball VIII recomana un doble control parlamentari de la política de seguretat i defensa, assignat al Parlament Europeu i als parlaments nacionals. Respecte a aquests, a part de reconèixer i impulsar el control que exerceixen sobre els governs respectius, tant permanent com en el cas d'enviament de tropes amb ocasió d'una operació, es limita a proposar l'organització de reunions periòdiques de les comissions parlamentàries competents amb vista a un intercanvi més gran d'informació.³⁸ Per la seva banda, el Grup VII «Acció exterior» considera que s'hauria de garantir que el Parlament Europeu i els parlaments nacionals «han de procedir periòdicament a un canvi d'impressions en l'àmbit de la PESC».³⁹ Per contra, el Grup X «Llibertat, seguretat i justícia» és bastant més ambiciós i concret en les seves conclusions, ja que, pel que fa a la cooperació penal, inserida en el tercer pilar, tot i que es mostra favorable a reforçar la posició del Parlament Europeu, entén que el caràcter de la matèria, que afecta el nucli de les funcions d'un estat i aspectes molt lligats als drets fonamentals, obliga al fet que els parlaments nacionals mantinguin un paper important. Aquest paper es defineix en consonància amb els instruments elaborats per la resta de grups, amb la finalitat de no complicar les tècniques utilitzables.

Concretament, les mesures impulsades inclouen la participació de les cambres nacionals en la fixació pel Consell Europeu de les directrius i les prioritats estratègiques de la política de justícia penal europea, tot recordant encertadament que això només s'aconseguirà si es mantenen debats de fons amb prou antelació. Igualment, la celebració de conferències interparlamentàries de les comissions de justícia i interior, la utilització específica del mecanisme (al qual ens referirem ben aviat) de l'alerta ràpida sobre subsidiarietat —això és, quan sigui discutible que un delictes tingui una repercussió transfronterera i caràcter greu— o el recurs exclusiu a les directives o les nor-

37. De fet, l'art. 17 del Tractat de la Unió Europea, en la versió redactada pel Tractat d'Amsterdam preveia, per tal de reforçar la política exterior i de seguretat comuna, la integració d'aquesta organització en la Unió mitjançant una decisió del Consell Europeu. Com a desplegament d'aquesta disposició, el Consell de Colònia de juny de 1999 va acordar una dissolució parcial, ja que, fora de l'extingit Estat major militar, es mantenen certs òrgans per exercir algunes funcions que encara no poden ser assumides pels Quinze, bàsicament la clàusula de defensa col·lectiva i el control parlamentari sota la modalitat d'un informe anual a l'Assemblea, regulats als articles V i IX, respectivament, del Tractat de Brussel·les de 17 de març de 1948, modificat pels Acords de París de 23 d'octubre de 1954. La nova redacció de l'art. 17 TUE, proporcionada pel Tractat de Niça, apunta cap al manteniment d'aquest *status*, atès que configura la UE com a marc institucional per al desenvolupament d'una cooperació reforçada entre els estats membres. En el si de la Convenció, els debats han estat intensos dins el Grup de treball VIII «Defensa», de manera que en el seu Informe final es recomana que la clàusula de defensa col·lectiva s'assumeixi com una cooperació reforçada pels estats que ho desitgin, però preferiblement dins la Unió, d'on sorgeix el problema institucional que estem plantejant. L'Informe final es pot consultar al document CONV 461/02, de 16 de desembre, apartats 61 a 63, pel que fa a aquesta qüestió.

38. Document CONV 461/02, apartat 73.

39. Document CONV 459/02, de 16 de desembre, apartat 60.

mes que les substitueixin,⁴⁰ per a l'aproximació de les legislacions nacionals en el dret penal material.⁴¹ Finalment, no cal oblidar altres mecanismes de control com són la participació dels parlaments nacionals en els anomenats mecanismes d'«avaluació recíproca» o «avaluació d'homòlegs», utilitzats actualment en matèria de persecució de la delinqüència organitzada o d'aplicació del cabal de Schengen,⁴² com també la seva intervenció en l'estudi dels informes anuals sobre les activitats d'Europol.

Encara que és possible lamentar el laconisme de les conclusions dels grups relatius a defensa i actuació exterior (tot i que explicable si no s'opta per un desenvolupament més gran de les competències de la Unió en aquest sentit), el conjunt de mesures que sorgeix del Grup sobre llibertat, seguretat i justícia constitueix un catàleg acabat, ambicions i alhora prudent. L'adopció d'aquest catàleg contribuiria eficaçment, sens dubte, no sols a reforçar la posició dels parlaments nacionals en la vida de la Unió, sinó també —el que és més important— a un millor exercici de la cooperació crucial en matèria penal. Alguns fruits d'aquesta cooperació ja s'estan plasmant en normes efectives, com ara la Decisió marc relativa a l'ordre de detenció europea i als procediments de lliurament entre els estats membres, primer instrument jurídic de la Unió que aplica el principi de reconeixement mutu que enuncien les conclusions del Consell Europeu de Tampere.⁴³

c) Els parlaments nacionals com a guardians de la subsidiarietat. Control polític previ sobre els actes legislatius de la Unió

Una de les opcions que gaudeix de més èxit en aquesta fase dels debats de la Convenció és el reconeixement als parlaments nacionals d'alguna mena de control sobre l'aplicació efectiva del principi de subsidiarietat. Tothom sap de sobres que actualment el principi de subsidiarietat es recull a l'art. 5 TCE, el qual estableix al segon paràgraf que «en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, la Comunitat hi intervindrà, d'acord amb el principi de subsidiarietat, només en la mesura que els objectius de l'acció pretesa no es puguin assolir de manera suficient

40. Lleis de bases europees, segons la denominació encunyada per l'art. 24 del Projecte de Tractat constitucional (document CONV 571/03, de 26 de febrer).

41. Cal notar novament la importància d'aquest mecanisme, ja que la virtualitat de les directives marc per permetre als estats membres una modulació del seu contingut remet directament als òrgans legislatius, perquè les característiques inherents a la matèria penal fan que la seva normativa estigui sotmesa al principi de legalitat, de manera que la incorporació de la directiva exigirà una norma amb rang de llei (en el cas espanyol, llei orgànica, si la definició de delictes comporta pena privativa de llibertat). Sobre la incidència del principi de reserva de llei en el desplegament d'aquest tipus de normes a Espanya, vegeu Pascua Mateo, F., «Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el derecho español», *op. cit.*, pàg. 663 i seg.

42. Aquesta participació consistiria, si s'aprovés, en la remissió conjunta al Parlament Europeu i als parlaments nacionals dels informes conseqüència d'aquesta avaluació.

43. DOCE L 190/1, de 17 de juliol de 2002. El protagonisme parlamentari es posa de manifest en la tramitació —actualment en fase de presentació d'esmenes al Senat— d'un projecte de llei sobre l'Ordre europea de detenció i lliurament i un projecte de llei orgànica complementària de l'anterior, per cobrir els aspectes reservats a aquest tipus normatiu. Els textos dels projectes es poden consultar a BOCC, Congrés dels Diputats, VII Legislatura, núm. A-118-1 de 31 d'octubre de 2002, pàg. 1 i seg., i BOCC, Congrés dels Diputats, VII Legislatura, núm. A-119-1 de 31 d'octubre de 2002, pàg. 1 i seg.

pels estats membres, i, per tant, es puguin aconseguir millor, a causa de la dimensió o els efectes de l'acció prevista, a escala comunitària». ⁴⁴ D'altra banda, la importància, difícilment exagerable, d'aquest principi davant la probable delimitació de les facultats de la Unió i els estats membres al voltant d'una llista de competències més o menys detallada ⁴⁵ ha portat a convertir-lo en un dels eixos dels treballs de la Convenció. A partir d'aquesta Convenció es va crear un Grup de treball, el número I, ⁴⁶ presidit pel Sr. Méndez de Vigo, que ha presentat unes conclusions importants a aquest efecte, ⁴⁷ en certa mesura ja incorporades al projecte de Tractat constitucional i desplegades al projecte de Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat, ⁴⁸ amb incidència destacable en la posició dels parlaments nacionals. ⁴⁹

El Grup de treball, després de rebutjar, encertadament, la creació de nous organismes per al control de la subsidiarietat, ⁵⁰ va arribar a la conclusió que el caràcter eminentment polític d'aquest principi requeria la interposició d'un control previ d'una condició idèntica, complementari del control jurídic *a posteriori*, que roman en mans del Tribunal de Justícia. El mecanisme que ha d'obrir la via al control polític s'ha de configurar de tal manera que s'atribueixi als parlaments nacionals el paper protagonista, alhora que s'impedeixi el bloqueig del procés legislatiu. Per a això, les propostes del Grup i el Projecte de Protocol sobre subsidiarietat s'adrecen al fet que totes les institucions comunitàries assumeixin un esforç autèntic durant el procediment d'elaboració d'un acte comunitari per tal de garantir aquest principi, i també per regular un instrument específic d'alerta ràpida en mans dels parlaments

44. Igualment, s'han de tenir en compte el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat afegit pel Tractat d'Amsterdam i l'Acord interinstitucional entre el Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre els procediments per a l'aplicació del principi de subsidiarietat, de 25 d'octubre de 1993. Sobre el principi de subsidiarietat dins la delimitació de competències entre la Unió i els estats membres, vegeu Martín y Pérez de Nanclares, J., «La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 12, maig-agost de 2002, pàg. 343 i seg.; Barnés, J., «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», *Cuadernos de derecho público*, núm. 13, maig-agost de 2001, pàg. 45 i seg., i Bogdandy, A. von i Bast, J., «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», dins García de Enterría, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, *op. cit.*, pàg. 19 i seg.

45. N'hi ha prou de recordar en aquest sentit el contingut dels art. 8 a 16 del projecte de Tractat constitucional presentat davant el plenari de la Convenció el dia 6 de febrer de 2003 (CONV 528/03, de 6 de febrer).

46. El seu mandat es recull al document CONV 71/2002.

47. Vegeu el document CONV 286/2002, de 23 de setembre.

48. El text complet s'ha publicat al document CONV 579/03, de 27 de febrer.

49. Concretament, l'art. 9.2 (document CONV 528/03) disposa que «En l'exercici de les competències no exclusives de la Unió, les institucions han d'aplicar el principi de subsidiarietat de conformitat amb el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat annex a la Constitució. El procediment que estableix aquest Protocol permetrà als parlaments nacionals dels estats membres vetllar pel respecte del principi de subsidiarietat». Sobre aquest punt es preveu la modificació corresponent del Protocol sobre subsidiarietat i proporcionalitat.

50. En particular s'estava pensant en propostes a favor d'un òrgan de control polític —compost per representants dels parlaments nacionals o, alternativament, atribuït al Comitè de les Regions— i d'un altre jurisdiccional, al marge del Tribunal de Justícia, format per membres dels tribunals constitucionals nacionals, amb competències específiques en la matèria.

nacionals i ampliar la legitimació per recórrer davant el Tribunal de Justícia en cas que s'aprovi una norma incorrecta des d'aquest punt de vista. En relació amb el primer aspecte, es proposa reformar el Protocol sobre subsidiarietat en el sentit que el programa legislatiu anual de la Comissió sigui objecte d'un debat *ad hoc*, no sols al Parlament Europeu, sinó també als parlaments nacionals. Per fer-ho podria ser útil aprofitar l'anomenada «setmana europea», que s'ha d'organitzar anualment amb ocasió de la presentació de l'estratègia política anual del la Comissió, segons les propostes presentades pel Grup de treball IV.⁵¹

De tota manera, el mecanisme de l'alerta ràpida és la novetat més remarcable que ha sortit dels debats d'aquest Grup, atès que implica associar els parlaments nacionals al procés legislatiu europeu, més enllà de la seva intervenció eventual, ja apuntada, per tal d'adaptar per mitjà d'una llei els drets interns a les directives comunitàries. Tot i que el disseny definitiu encara està pendent de concretar-se, el Grup proposa —i així ho recull el projecte de Protocol sobre subsidiarietat— que la Comissió envii a cada Parlament nacional, al mateix temps que al Consell i al Parlament Europeu, les iniciatives legislatives que elabori.⁵² Dins el termini ja consolidat de sis setmanes des de l'enviament de la transmissió i l'inici del procediment legislatiu pròpiament dit (mitjançant la seva inclusió en l'ordre del dia d'una sessió del Consell), els parlaments poden emetre un dictamen motivat, adoptat per majoria, exclusivament en relació amb el respecte al principi de subsidiarietat del conjunt o d'un precepte de la proposta, i l'han de trametre als presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió.⁵³ Els efectes d'aquest dictamen, segons l'Informe del Grup, podrien variar atenent el nombre, de manera que si se'n rebés una quantitat limitada, el legislador comunitari només estaria obligat a motivar amb més detall l'acte i les seves repercussions pel que fa a la subsidiarietat. Però si es rep una quantitat important de dictàmens (procedents d'un terç dels parlaments), la Comissió estaria obligada a revisar la seva iniciativa; en aquest cas podria optar per mantenir-la, modificar-la o retirar-la.⁵⁴ Aquest mateix procés es pot repetir en el cas que el desenvolupament de l'*iter legis* faci necessària la convocatòria del Comitè de Conciliació que preveu l'art. 251 TCE. En aquest cas, la Comissió hauria d'enviar la posició comuna del Consell i les esmenes aprovades pel Parlament Europeu als parlaments nacionals just en el moment de la convo-

51. CONV 353/02, de 22 d'octubre, paràgraf 35.

52. Així s'evita la intermediació dels governs actualment en vigor —punt 2 del Protocol sobre la comesa dels parlaments nacionals dins la Unió Europea— que, inevitablement, ha de retardar el procediment.

53. Correspon als estats membres determinar la manera de consulta en el cas de parlaments bicamerals i, si escau, amb els parlaments regionals amb potestats legislatives (apartat 5 del projecte de Protocol sobre subsidiarietat).

54. No falten iniciatives que concreten encara més els efectes d'aquesta alerta ràpida. D'aquesta manera, si es presenten dictàmens motivats per un nombre d'almenys dos terços dels parlaments nacionals (cada Cambra comptaria com una unitat, llevat dels parlaments unicamerals, que ho farien com a dos), això s'hauria d'entendre com una targeta vermella i, en conseqüència, la Comissió hauria de retirar la proposta, sens perjudici de poder tornar-la a presentar ulteriorment en els mateixos termes. Sobre aquest punt, destaca la contribució de G. Stuart, membre del *Praesidium*, que es pot llegir al document CONV 540/03, de 6 de febrer, no assumida, però, en el projecte de Protocol sobre subsidiarietat.

catòria del Comitè.⁵⁵ Aquests tindrien com a termini per elaborar els seus dictàmens les sis setmanes que preveu l'art. 251.5 TCE per assolir la conciliació entre els legisladors comunitaris. Tot això, per descomptat, sens perjudici que els parlaments nacionals aprofitin aquest tràmit per fer arribar la seva posició als governs respectius.

És cert que aquest procediment presenta una intervenció merament negativa dels parlaments nacionals en el procediment legislatiu i que no es pot descartar un retard en la tramitació de l'acte comunitari si la Comissió es veu obligada a revisar-lo, a banda del fet que requereix una atenció especial dels parlaments nacionals en l'estudi de les propostes legislatives de la Comissió. Amb tot, és un mitjà real d'associar les cambres estatals en el procés de presa de decisions comunitàries; a més, es tracta d'un mitjà ràpid i no gaire costós. D'altra banda, es poden esquivar bona part dels inconvenients al·ludits. Així, la participació constructiva es pot emprendre a través de l'aprovació de resolucions orientadores de la posició dels governs en el Consell (amb les cauteles ja apuntades) i, sobretot, amb l'aprovació de les lleis d'incorporació de les directives, l'instrument legislatiu preferit perquè respecta el principi de subsidiarietat, com ja s'ha assenyalat. El retard ocasionat per la revisió de l'acte es pot limitar si es fixa un termini màxim peremptori per al pronunciament de la Comissió, però la brevetat no ha de comportar la superficialitat de l'examen, perquè en els treballs preparatoris de la proposta aquest òrgan ja ha hagut de considerar-ne les repercussions en relació amb el principi esmentat,⁵⁶ de manera que la seva tasca d'il·lustració serà sensiblement menor. Finalment, l'atenció dels parlaments nacionals, reflectida en la creació d'òrgans especialitzats —dotats de prou mitjans personals i materials— és un requisit imprescindible si es vol que la seva intervenció en els afers comunitaris sigui real, amb independència de l'instrument que s'habiliti. La decisió política d'involucrar de manera efectiva els representants de la sobirania nacional en la vida comunitària s'ha de prendre per consideracions de participació democràtica i legitimació de la construcció europea, alhora que d'eficàcia de les seves institucions, però no pas per consideracions de simple inèrcia administrativa.

El mecanisme es completa amb la previsió d'una ampliació de la legitimació per recórrer davant el Tribunal de Justícia un acte comunitari per infracció del principi de subsidiarietat, que s'estendria, si s'accepta la posició del Grup, a aquells parlaments nacionals que al seu moment haguessin activat el mecanisme d'alerta ràpida. Potser aquest és l'únic aspecte que mereix alguna consideració ulterior, ja que, tot i que respon a una finalitat raonable —recórrer al control judicial només en els casos límit en què la fase política hagi fracassat—, pot generar un efecte contraproductent, com seria el de la proliferació de dictàmens d'alerta ràpida presentats únicament amb l'objectiu de mantenir oberta la possibilitat de plantejar un recurs davant el

55. El projecte de Protocol sobre subsidiarietat (apartat 3) estableix que la Comissió està obligada a trametre als parlaments nacionals només les propostes legislatives i les propostes modificades, mentre que l'encàrrec d'enviar les posicions comunes i les esmenes aprovades correspon, respectivament, al Consell i al Parlament Europeu de manera directa.

56. Cal tenir en compte sobre això l'apartat 9 del Protocol sobre subsidiarietat i proporcionalitat i la mesura II.1 de l'Acord interinstitucional sobre subsidiarietat de 1993.

Tribunal de Justícia.⁵⁷ Per això, i perquè n'hi ha prou amb el mecanisme d'acumulació d'assumptes per evitar un excés de treball per al Tribunal de Justícia, entenc que és preferible que la legitimació per recórrer s'estengui a tots els parlaments, independentment de la seva actuació durant el moment polític del control.⁵⁸ Aquesta és la solució escollida pel projecte de Protocol sobre subsidiarietat, amb una variant ulterior, com és que la competència parlamentària per interposar el recurs corresponent és potestativa, ja que correspondrà a les legislacions nacionals desplegar o no aquesta previsió (apartat 8).

A més, i com a alternativa a la creació d'un tribunal específic per controlar la subsidiarietat, es podria considerar la pertinència de donar entrada als parlaments nacionals en el procés de designació dels jutges tant del Tribunal de Justícia com del de Primera Instància. A aquest efecte, les discussions en el si del Cercle de debat sobre el Tribunal de Justícia, que s'ha de pronunciar sobre el mètode de designació dels membres,⁵⁹ són un lloc ben adequat per reflexionar sobre aquesta idea.

d) La institucionalització del mètode convencional per a la reforma dels tractats

Finalment, la institucionalització eventual de la convocatòria d'una convenció preparatòria per a la reforma dels tractats planteja, sens dubte, possibilitats interessants de participació dels parlaments nacionals en un aspecte tan central com és l'alteració del dret comunitari originari.⁶⁰ És veritat que, com s'ha vist anteriorment, aquests òrgans assumeixen ja actualment una posició no gens menyspreable en aquest sentit per mitjà de l'autorització de la ratificació dels tractats. Tanmateix, no és menys cert que aquesta intervenció veu limitats els seus efectes perquè es produeix després de la signatura dels acords corresponents, quan l'opció recau només al voltant de l'acceptació o el rebuig en bloc del text presentat pels governs. Això s'aconsegueix pal·liar una mica mitjançant el tràmit de l'aprovació de resolucions prèvies a la negociació que delimitin la posició del Govern, però com ja s'ha vist en relació amb la fixació parlamentària de la posició estatal davant una iniciativa legislativa que s'ha de discutir en el Consell, si les instruccions són molt detallades, es constreny la capacitat negociadora de l'Estat afectat, alhora que es proporciona a la resta dels membres una informació valuosa amb vista a la inevitable negociació. En el cas contrari, si el mandat s'expressa en termes vagues, la seva utilitat serà manifestament precària.

57. Aquesta eventualitat es pot veure agreujada durant la fase del Comitè de Conciliació, moment en què, per raons estratègiques, un parlament inicialment silenciós pot reaccionar al dictamen presentat per altres parlaments per assegurar que es manté en igualtat d'armes enfront d'ells.

58. En aquest mateix sentit es van manifestar alguns membres del Grup de treball IV, sobre el paper dels parlaments nacionals, sens perjudici que els estrets contactes mantinguts amb els seus homòlegs del Grup I facilitessin un ampli consens en la resta d'aspectes del control de la subsidiarietat (vegeu el paràgraf 25 de l'Informe del Grup IV, document CONV 253/02, de 22 d'octubre). Igualment, apareixen opinions concurrents en els debats plenaris de les conclusions del Grup de treball dels dies 3 i 4 d'octubre de 2002 (document CONV 331/02).

59. Vegeu sobre aquest punt el marc dels seus treballs, definit pel *Praesidium* al document CONV 543/03, de 7 de febrer.

60. Entre d'altres llocs, aquesta proposta es troba recollida a les conclusions del Grup de treball sobre el paper dels parlaments nacionals (CONV 353/02), pàg. 15 de la versió espanyola, on s'estableix, expressament, la tasca merament preparatòria d'aquestes convencions.

Enfront d'això, la convocatòria d'una convenció d'una composició similar als models ja utilitzats elimina completament aquests problemes pel fet que insereix els representants dels parlaments nacionals pròpiament en l'inici del procés de reforma, amb totes les possibilitats obertes i, fins i tot, en una posició privilegiada sobre la resta d'actors, atesa la seva importància numèrica. Al mateix temps, és previsible que s'agiliti el tràmit sempre tempestuós de ratificació, atès que el text resultant estarà avalat per la participació dels qui posteriorment l'han de ratificar, i això a banda de la pertinència d'altres previsions com pot ser l'eliminació de la regla de la unanimitat per a l'entrada en vigor de reformes menors dels tractats.

3.2. *Necessitat d'un reflex institucional?*

a) La creació d'una segona Cambra integrada per parlamentaris nacionals

Potser la proposta de creació d'una segona Cambra composta per representants dels parlaments nacionals ha estat un dels motius més recurrents, de moment, a l'hora de plasmar des d'una perspectiva institucional la implicació, que es vol creixent, dels òrgans legislatius interns dins l'àmbit comunitari. La idea no és, ni de bon tros, nova. Gaudeix d'una certa tradició en el si de les discussions sobre l'estructura orgànica de la Unió. Ja apareix en el projecte de Tractat de la Comunitat Política Europea, adoptat el 10 de març de 1953 per l'Assemblea de la CECA, transformada en assemblea *ad hoc* a petició dels ministres d'Afers Exteriors dels Sis a fi de posar en funcionament l'art. 38 del projecte de Tractat de la Comunitat Europea de Defensa abans de la seva ratificació, i presidida per Paul-Henri Spaak. L'art. 9 del projecte esmentat pretenia instituir «una Comunitat Europea de caràcter supranacional» dotada d'un Parlament, un Consell Executiu Europeu, un Consell de Ministres nacionals i un Tribunal de Justícia. D'acord amb l'art. 11, aquest Parlament havia de ser bicameral, amb una Cambra dels Pobles —elegida per sufragi universal directe— i un Senat, els membres del qual, representants dels pobles de cada Estat, havien de ser escollits pels parlaments nacionals segons el procediment que fixés cada Estat. Com és notori, el fracàs del llançament de la Comunitat Europea de Defensa i la Comunitat Política Europea va impedir l'aplicació d'aquest disseny, ja que els seus Tractats constitutius no van poder ser ratificats a conseqüència del rebuig del Senat de França.

Més endavant, després d'un quants anys de silenci a causa del fet que l'Assemblea Parlamentària —posteriorment Parlament Europeu— estava integrada per representants dels legislatius dels estats membres, el debat es va anar reprenent després de l'entrada en vigor de l'Acta electoral de 20 de setembre de 1976, d'acord amb la qual s'estableix l'elecció directa dels parlamentaris europeus. De manera particular, des de finals dels anys vuitanta amb les discussions que van originar la CO-SAC, les propostes a favor d'una segona Cambra han estat molt freqüents a França i a alguns sectors del Regne Unit, especialment en els debats previs a la Conferència Intergovernamental de 1996, que va acabar originant el Tractat d'Amsterdam.⁶¹

61. Un bon resum d'aquestes opinions, fonamentalment en l'àmbit polític, es troba al Rapport d'information núm. 381 (2000-2001), *Une deuxième Chambre européenne*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne. Hi ha una versió d'aquest document a Internet, a <http://www.senat.fr>. També

És clar que aquestes propostes no han tingut èxit fins avui, però han contribuït a ampliar progressivament el camp d'acció dels parlaments nacionals dins l'àmbit comunitari. Amb vista als treballs de la Convenció i la Conferència Intergovernamental de finals de 2003, no han faltat veus que han reprès la qüestió, especialment en algunes declaracions de líders polítics nacionals⁶² i, de fet, la Declaració de Laeken planteja la possibilitat que els parlaments nacionals estiguin representats en una nova institució juntament amb el Consell i el Parlament Europeu.

Per bé que hi ha matisos pel que fa a la posició, paritària o no, dels estats membres en una hipotètica segona Cambra, o en relació amb les funcions que se li poden atribuir —pilars extracomunitaris i control de la subsidiarietat principalment—, els defensors d'aquesta nova institució coincideixen en la percepció que aquesta permetria reforçar el principi democràtic de la Unió perquè es dona entrada lliure als dipositaris de la sobirania nacional.

No obstant això, i malgrat l'atractiu indubtable que envolta certs aspectes de la proposta, ocasiona més problemes dels que resol. Sobretot per una cosa òbvia: l'existència d'una institució que representi els parlaments nacionals no seria una *inventio* —en el sentit clàssic de descobriment— del futur Tractat constitucional, sinó que ressuscitaria l'antiga composició del mateix Parlament Europeu, característica, a banda d'això, de les organitzacions internacionals al vell estil,⁶³ i que no ha demostrat una utilitat més gran des del punt de vista de la legitimació democràtica. En segon lloc, perquè una nova institució podria entrar en col·lisió amb les que ja existeixen a l'hora de delimitar-ne les competències, cosa que afegiria un element més a una arquitectura ja complicada per ella mateixa. En fi, és una solució que s'aparta netament dels principis que ens hem fixat al començament d'aquestes pàgines com a guia per a una bona reforma de la Unió, ja que això no fa sinó alentir encara més la presa de decisions, pel fet que posa nous obstacles a cada iniciativa adoptada i exigeix dels promotors qualitats gairebé atlètiques per dur-la a terme —per descomptat, molt més després del començament del tràmit. Imaginem, per exemple, una de les possibilitats obertes, com seria una cambra de la subsidiarietat amb competències per pronunciar-se a favor o en contra del conjunt d'una iniciativa legisla-

han aparegut defensors d'aquesta tendència en el camp de la doctrina. És el cas de Petersmann, E., «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*, vol. 32, núm. 5, octubre de 1995, pàg. 1156 i 1157.

62. En aquest sentit es pot citar una intervenció a Varsòvia del primer ministre britànic, el Sr. Blair, l'octubre de 2000 (hi ha una transcripció dels aspectes més destacats en l'informe núm. 33 de l'European Scrutiny Committee a <http://www.parliament.uk>), com també la intervenció del ministre per a Polítiques Comunitàries Rocco Buttiglione davant la Comissió d'Afers Europeus del Senat d'Itàlia de 18 de juliol de 2001, o el discurs «Futur en una Europa ampliada» pronunciat pel llavors primer ministre de França Lionel Jospin el 25 de maig de 2001. Es poden trobar ressenyes d'altres intervencions a Agostini, M. V., «The Role of National Parliaments in the Future UE», *The International Spectator*, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-desembre 2001, pàg. 35 i seg.

63. Un estudi sobre algunes d'elles es pot trobar a Dorrego de Carlos, A., «La Asamblea Parlamentaria del Atlántico Norte: consideraciones sobre su Estatuto jurídico internacional y sus relaciones con la Alianza Atlántica», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 37, primer quadrimestre de 1996, pàg. 293 i seg., i Martínez, M. A., «Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, segon quadrimestre de 2001, pàg. 7 i seg.

tiva en relació amb aquest principi, però sense poder introduir-hi esmenes. Què passaria en el cas d'un rebuig d'aquesta iniciativa pels representants dels parlaments nacionals? Quedaria bloquejada la proposta? No sembla viable, com a mínim si es vol que la Unió funcioni. O potser es crearia un nou comitè de conciliació amb les altres institucions legislatives? En aquest cas, el procediment es podria prolongar *ad nauseam*. Però, s'ignoraria la posició d'aquesta cambra a l'espera d'un pronunciament futur del Tribunal de Justícia? Llavors, per quin motiu s'ha d'afrontar la despesa de recursos i energies que ha de comportar necessàriament una nova institució?

Aquestes i d'altres raons han truncat en gran mesura un òrgan que, a més, tampoc no ha estat rebut d'una manera entusiasta per la doctrina que s'ha ocupat de la matèria.⁶⁴ Així, l'Avantprojecte de Tractat constitucional⁶⁵ no preveu al títol IV, «De les institucions de la Unió», cap espai per a aquesta novetat, mentre que l'Informe final del Grup de treball IV, «Parlaments nacionals», afirma expressament que cal simplificar el procés decisor europeu i en aquest context es reconeix «la dificultat de veure com podria contribuir al procés de simplificació la creació de noves institucions».⁶⁶

Amb tot, un cop avortada la resurrecció de l'assemblea de parlaments nacionals, sorgeix una mena de succedani en l'encara embrionari Congrés dels Pobles d'Europa al qual al·ludeix, sense gaires precisions, l'art. 19 de l'Avantprojecte de Tractat constitucional.⁶⁷ El desenvolupament ulterior dels debats sembla que és favorable, amb les cauteles inevitables respecte de qualsevol conclusió provisional,⁶⁸ a la consolidació en el futur Tractat d'aquest nou òrgan, alguns trets del qual es poden anar perfilant: segons tots els indicis, s'està pensant en un òrgan no institucionalitzat, que reuneixi anualment a Estrasburg⁶⁹ membres del Parlament Europeu i parlamentaris nacionals.⁷⁰ Sota la direcció del president del Parlament Europeu, la

64. Manifesten dubtes seriosos en aquest sentit Delgado-Iribarren García-Campero, M., «La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», dins *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, op. cit., pàg. 397 i seg., i Rideau, J., «El papel de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», dins la mateixa obra col·lectiva, pàg. 349.

65. CONV 369/02, de 28 de desembre de 2002.

66. CONV 353/02, de 22 d'octubre de 2002, paràgraf 27.

67. La breu exposició de l'esquelet de Tractat en què consisteix l'Avantprojecte es limita a evocar la possibilitat d'instituir aquest Congrés i a fixar com a contingut del futur precepte la determinació de la seva composició, el procediment per al nomenament dels membres i les atribucions corresponents; a més, afegeix que es redactaria en funció dels treballs de la Convenció (CONV 369/02, pàg. 13 de la versió en espanyol). Una hipòtesi sobre els orígens d'aquest Congrés es pot trobar a Maurer, A., «Ein Kerthema in der Debatte: zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU», *Constitutionalism and the Future of the European Union - Comparing national views and Discourses*, Colònia-Brussel·les, juliol de 2001, pàg. 38 (versió presa de: <www.tepsa.be/html/constitutionalisation.pdf>).

68. De fet, les conclusions del Grup de treball IV sobre parlaments nacionals no avalen la creació d'aquest organisme, pel fet que s'ha constatat una divisió de posicions sobre la qüestió (CONV 353/02, paràgraf 33); per aquest motiu, en les seves propostes finals es limita a «prendre nota» de la idea.

69. És significativa la incorporació d'aquesta precisió a la proposta francoalemanya, de la qual potser es pot sospitar que l'autèntic efecte perseguit per la creació d'una segona Cambra és retornar a aquesta ciutat francesa el protagonisme que ha perdut per la deriva cap a Brussel·les del Parlament Europeu, no corregida per les cauteles sobre la seu d'aquesta institució, a les quals ens referirem més avall.

70. En algun document s'ha plantejat la possibilitat que aquest Congrés es doti d'una composició similar a la de la Convenció, però sense entrar en més detalls. Vegeu la reflexió presentada pel *Praesidium* amb caràcter previ a la sessió plenària de la Convenció de 20 i 21 de gener de 2003, relativa al funcionament de les institucions (CONV 477/03, paràgraf segon).

seva funció es pot encaminar a mantenir un debat polític sobre l'estat de la Unió.⁷¹ La renúncia a constituir noves institucions, tal com es desprèn d'una figura que s'apropa clarament a una versió més general i solemne de les conferències interparlamentàries ja assentades en diversos camps de les competències de la Unió, s'ha de valorar positivament. No obstant això, cal esperar que aquest model estigui més concretat, especialment en les seves relacions amb aquestes mateixes conferències intergovernamentals, en especial la COSAC i la Conferència de presidents de parlaments de la Unió Europea, atès el caràcter més general de les seves funcions, ja que, fins avui, no s'ha deixat clar si el Congrés hauria de substituir-les o complementar-les.⁷²

b) L'entrada de representants dels parlaments nacionals al Parlament Europeu

Una altra solució institucional que s'ha proposat, tot i que amb menys èmfasi que l'anterior, és la possibilitat d'establir una composició mixta del Parlament Europeu, els membres del qual serien elegits parcialment per sufragi universal directe, mentre que la resta serien representants dels parlaments nacionals.⁷³ Es tracta d'un mecanisme no exempt d'avantatges: a banda d'establir un lligam indubtable entre els parlaments nacionals i el Parlament Europeu, s'evita la proliferació d'organismes potencialment antagònics i el retard en la presa de decisions. D'altra banda, hi ha experiències positives en algun dret estatal pel que fa a la composició mixta dels òrgans de representació popular —com és el cas a Espanya dels senadors de designació autonòmica que preveu l'art. 69.5 CE—⁷⁴ que podrien advocar per una consideració més detinguda d'aquest punt.

Tanmateix, hi ha obstacles, probablement insalvables, que fan inviable aquesta opció. En primer lloc, per una raó purament física: els parlamentaris nacionals no poden, amb la seva càrrega de treball actual, atendre com cal les seves obligacions als legislatius nacionals i al Parlament Europeu. L'experiència espanyola troba suport en una realitat palmària, com són unes assemblees legislatives autonòmiques amb una activitat significativa però modesta, almenys en termes quantitius, entre d'altres raons perquè fins a les darreres reformes estatutàries totes elles tenien limitada a quatre mesos l'any la durada dels períodes de sessions. Aquesta no és, evidentment, la situació dels parlaments nacionals. Citaré simplement el cas que em resulta més proper: el Congrés dels Diputats

71. Apartat 6 de la Contribució francoalemanya a la Convenció europea sobre el futur institucional de la Unió, Paris-Berlin, 15 de gener de 2003. El text en francès està disponible a <<http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>>. En un sentit similar es pronuncia la Contribució conjunta angloespanyola, presentada a Madrid el 28 de febrer de 2003 i consultada en versió anglesa a <http://www.ukinspain.com>, l'1 de març de 2003.

72. Manifesta grans reserves sobre la funcionalitat Maurer, A., «Ein Kerthema in der Debatte: zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU», *op. cit.*, pàg. 38 i 39.

73. Vegeu Lipsius, J., «The 1996 Intergovernmental Conference», *European Law Review*, vol. 20, núm. 3, juny de 1995, pàg. 257 (hi ha traducció espanyola a «La Conferència Intergovernamental de 1996», *Gaceta Jurídica de la CE*, butlletí 106, setembre de 1995, pàg. 18).

74. Sobre els senadors de designació autonòmica, l'obra central és García-Escudero Márquez, P., *Los senadores designados por las comunidades autónomas*, Cortes Generales-CEC, Madrid, 1995.

celebra sessions plenàries —normalment de dimarts a dijous— tres setmanes al mes, una tasca a la qual cal afegir la de les diferents comissions, aspecte no menor ja que tots els diputats han de pertànyer necessàriament almenys a alguna comissió (art. 6.2 del Reglament del Congrés dels Diputats). És un ritme de treball sens dubte incompatible amb una intervenció que vagi més enllà d'allò merament testimonial al Parlament Europeu, sobretot si es té en compte el seu peculiar règim de seus, a cavall entre Brussel·les, Estrasburg i Luxemburg, que encara faria més onerosa la condició del parlamentari.⁷⁵ Certament, es podria pensar que els nomenaments haurien de recaure en persones alienes als legislatius nacionals, però això acaba amb tots els possibles avantatges associats a aquesta proposta.

Però és que, a més, no es veu *a priori* que aquesta mesura sigui eficaç en la consecució dels dos efectes que es proposa, és a dir, el reforç de la legitimitat democràtica del Parlament Europeu i la implicació dels parlaments nacionals en la política comunitària. En aquest darrer cas, perquè els representants designats per cada Cambra nacional serien una minoria molt reduïda sobre el total dels membres (a Espanya, comptant els 50 eurodiputats que el Tractat de Niça atorga al nostre país un cop completada l'ampliació i comptant que el nombre d'escons que correspongui nomenar al Congrés i al Senat no seria mai superior a la meitat d'aquella xifra, es deixaria a cada Cambra amb un màxim entre dotze i tretze membres al Parlament Europeu, xifra sens cap mena de dubte insuficient per actuar com a massa crítica). Quant a la legitimitat democràtica superior, si aquesta ha d'anar concedida pel mètode de nomenament, no és més gran la de la cooptació entre representants populars que la de l'elecció directa. Si, com sembla probable, s'està pensant a fer possible un pes polític més gran dels membres de l'Eurocambra, aquesta és una dada no normativa i no realitzable fàcilment, tenint en compte —cal insistir-hi— com estan d'atepeïdes les agendes dels primers espases dels diferents partits.

75. D'acord amb l'art. únic. a) del Protocol sobre la fixació de les seus de les institucions i de determinats organismes i serveis de les Comunitats Europees i d'Europol, afegit pel Tractat d'Amsterdam de 2 d'octubre de 1997, «el Parlament Europeu tindrà la seu a Estrasburg, on se celebraran els 12 períodes parcials de sessions plenàries mensuals, inclosa la sessió pressupostària. Els períodes parcials de sessions plenàries addicionals se celebraran a Brussel·les. Les comissions del Parlament Europeu es reuniran a Brussel·les. La Secretaria General del Parlament Europeu i el seus serveis continuaran instal·lats a Luxemburg». S'ha acabat, almenys de moment, una vella querella entre França i el Parlament Europeu, que va desembocar fins i tot en el Tribunal de Justícia, el qual, en la Sentència d'1 d'octubre de 1997, afer *França i Luxemburg c. Parlament Europeu*, tot i que reconeixia la capacitat del Parlament per autoorganitzar-se, va reconèixer la validesa de la Decisió d'Edimburg de 12 de desembre de 1992 (el contingut de la qual es reproduïx, a aquest efecte, al Protocol transcrit). Així, el paràgraf 31 d'aquesta Sentència diu que «convé recordar, en primer lloc, que si bé el Parlament està autoritzat a adoptar, en virtut d'aquesta facultat d'organització interna, les mesures apropiades que condueixin a garantir-ne el bon funcionament i el desenvolupament de les seves activitats, aquestes decisions han de respectar la competència dels estats membres per fixar la seu de les institucions (sentències de 10 de febrer de 1983, *Luxemburg c. Parlament*, esmentada més amunt, apartat 38, i de 28 de novembre de 1991, *Luxemburg c. Parlament*, esmentada més amunt, apartat 29)». Sobre aquesta qüestió, vegeu Favret, J. M., «Le Traité d'Amsterdam: une révision a minima de la 'Charte constitutionnelle' de l'Union européenne: de l'intégration à l'incantation?», *Cahiers de droit européen*, A. 33, núm. 5-6, 1997, pàg. 587 i seg.

c) Reforma de la COSAC

Per acabar, és convenient que fem una referència a les propostes de reforma de la COSAC. Deixant de banda aquelles que parteixen de la consideració d'aquestes conferències com l'embrió d'una Cambra dels parlaments nacionals, respecte de les quals són vàlids els comentaris anteriors, aquestes propostes s'han centrat a promoure la seva condició de fòrum d'intercanvi d'informació i bones pràctiques, com també de suport material per a les conferències interparlamentàries sectorials que es puguin celebrar en el futur.⁷⁶ Per a això caldria dotar la Conferència d'una mínima secretaria permanent, que complementés els mitjans de què disposa cada Cambra i abordar alguna alteració organitzativa, amb vista a precisar-ne la composició⁷⁷ i el funcionament (nombre de reunions, regles de votació, etc.). De fet, la COSAC es troba immersa en l'estudi de la seva reforma, la qual, tenint en compte els treballs de la Convenció, es va iniciar en la reunió de Copenhaguen d'octubre de 2002. A aquest efecte, s'ha constituït un Grup de treball,⁷⁸ d'acord amb l'art. 1.5 del seu reglament, encarregat d'elaborar diverses propostes, que posteriorment ha d'examinar la Conferència. No obstant això, tot i que les conclusions del Grup ja han estat presentades, com que la reu-

76. Així ho apunten les conclusions del Grup de treball IV (CONV 353/02, paràgrafs 30 a 32 i 36). El projecte de Protocol sobre parlaments nacionals tracta d'impulsar la celebració d'aquestes trobades i en l'apartat 8 estableix que «el Parlament Europeu ha d'estudiar juntament amb els parlaments nacionals la manera de potenciar eficaçment la cooperació interparlamentària en el si de la Unió Europea.

77. En aquest sentit, s'ha proposat que els membres del Parlament Europeu deixin de pertànyer a aquest fòrum, sens perjudici que puguin ser convocats en ocasions especials (CONV 353/02, paràgraf 31).

78. En concret, les conclusions 6 a 8, adoptades per la XXVII COSAC disposen la composició, la durada dels treballs i els temes per tractar en els termes següents:

«6. [...] *COSAC decides to set up a working group with the aim of continuing the Danish Presidency's reform initiative while paying attention to other proposals. The working group shall have the following tasks: a) To continue the work of drafting a code of conduct setting out minimum standards for effective national parliamentary scrutiny of governments. b) To draft proposals for how to change COSAC's rules of procedure concerning majority decisions. c) To draft proposals on how to establish a secretariat for COSAC that ensures the necessary continuity of the work of COSAC, including possible changes in COSAC's rules of procedure. d) To consider the organisation of future meetings of COSAC including the question on how to involve the sectoral standing committees as well as the composition of the delegations. e) To consider the possibility of letting COSAC assess the Commission's annual legislative programme in order to ensure its compliance with the principle of subsidiarity. f) To consider the possibility of giving COSAC a new and more understandable name. g) To consider a new strategy for IT and administrative co-operation between EU administrative bodies in the national parliaments including the representations of national parliaments in Brussels. h) To consider whether there is a need to establish co-operation agreements with the EU's institutions. i) To follow the work of the European Convention and the Intergovernmental Conference.*

7. *The Working Group shall conclude its work before 31 December 2002. Regarding the monitoring of the work of the European Convention the Working group shall continue its work after this date. The recommendations from the Working Group shall be considered at an extraordinary COSAC meeting to be agreed by the Greek and Danish presidency.*

8. *The Working Group comprises the chairpersons of the Community and European Affairs Committees of the national parliaments and of the appropriate body of the European Parliament. The representatives of candidate countries' parliaments participate in the Working Group as observers.»*

(Extracte de les conclusions obtingut a la pàgina de la COSAC a Internet, <http://www.cosac.org>).

nió extraordinària de Brussel·les, celebrada el 27 de gener de 2003, no ha arribat encara a cap acord, el procés està a l'espera de l'impuls polític necessari. Potser l'evolució dels treballs de la Convenció, sobretot quan es vagin sedimentant les opcions adoptades, permetrà tancar els capítols pendents i culminar una nova definició de la COSAC que tregui tot el suc que sens dubte té aquest organisme.⁷⁹

La traducció següent és d'elaboració pròpia:

«6. [...] la COSAC decideix crear un Grup de treball per tal de continuar la iniciativa de reforma presentada per la Presidència danesa, sens perjudici d'atendre altres propostes. El Grup de treball ha d'exercir les tasques següents: a) Continuar els treballs de redacció d'un Codi de conducta que establi els paràmetres mínims que garanteixin un control parlamentari nacional efectiu sobre els governs; b) Elaborar propostes per modificar les regles de procediment de la COSAC sobre les decisions per majoria; c) Elaborar propostes sobre la creació d'una Secretaria de la COSAC que asseguri la necessària continuïtat del seu treball, incloent-hi els possibles canvis en les regles de procediment de la COSAC; d) Considerar l'organització de les futures reunions de la COSAC, inclosa la qüestió sobre la manera com involucrar les comissions parlamentàries sectorials, com també la de la composició de les delegacions; e) Avaluar la possibilitat de permetre examinar a la COSAC el Programa legislatiu anual de la Comissió de manera que s'asseguri la seva adequació al principi de subsidiarietat; f) Considerar la possibilitat de donar a la COSAC un nou nom més comprensible; g) Estudiar noves estratègies en matèria informàtica i de col·laboració administrativa entre els organismes administratius dels parlaments nacionals, incloses les seves representacions a Brussel·les; h) Considerar si cal establir acords de col·laboració amb les institucions de la UE; i) Fer un seguiment del treball de la Convenció Europea i de la Conferència Intergovernamental.»

7. El Grup de treball ha d'acabar el seu treball abans del 31 de desembre de 2002, excepte pel que fa a la vigilància de les tasques de la Convenció Europea, que continuaran després d'aquesta data. Les seves recomanacions es tractaran en una reunió extraordinària de la COSAC en una data acordada per les presidències grega i danesa.

8. El Grup de treball estarà compost pels presidents de les comissions d'affers comunitaris i europeus i per l'òrgan corresponent del Parlament Europeu. Els representants dels països candidats hi participaran com a observadors.»

79. El projecte de Protocol sobre parlaments nacionals és molt escàs en les seves referències a la COSAC, limitades a l'apartat 9, d'acord amb el qual «la Conferència d'òrgans especialitzats en afers europeus, instituïda els dies 17 i 18 de novembre de 1989, pot adreçar al Parlament Europeu, al Consell i a la Comissió qualsevol contribució que estimi convenient. Aquestes contribucions no vinculen en absolut els parlaments nacionals ni en prejugen la posició».

