

NUEVOS PAPELES PARA VIEJOS ACTORES: LOS PARLAMENTOS NACIONALES ANTE LA NUEVA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA

Fabio Pascua Mateo

Letrado de las Cortes Generales. Miembro de la delegación del Congreso de los Diputados y del Senado ante la Convención para el futuro de Europa

Sumario

1. Introducción: la Convención para el futuro de Europa
2. La posición actual de los parlamentos nacionales en el derecho público comunitario
 - 2.1. Las funciones reconocidas por los derechos internos
 - a) La autorización de la ratificación de las reformas de los tratados
 - b) La participación en la adaptación de los derechos internos a las directivas comunitarias
 - c) El control sobre sus respectivos gobiernos
 - 2.2. Las nuevas funciones reconocidas en el derecho comunitario
 - a) Recepción de información desde las instituciones comunitarias
 - b) La COSAC y otras conferencias interparlamentarias
3. Examen de las opciones planteadas
 - 3.1. Las nuevas funciones
 - a) La influencia de los parlamentos nacionales a través de los representantes de los estados en el Consejo como alternativa a su inserción directa en el procedimiento legislativo de la Unión
 - b) Su intervención en las políticas correspondientes al segundo y tercer pilar de la Unión
 - c) Los parlamentos nacionales como guardianes de la subsidiariedad. Control político previo sobre los actos legislativos de la Unión
 - d) La institucionalización del método convencional para la reforma de los tratados
 - 3.2. ¿Necesidad de un reflejo institucional?
 - a) La creación de una segunda cámara integrada por parlamentarios nacionales
 - b) La entrada de representantes de los parlamentos nacionales en el Parlamento Europeo
 - c) Reforma de la COSAC

*Nota del autor: Dada la fecha en que se redactaron estas páginas, finales de febrero de 2003, no se recogen los textos aprobados finalmente por la Convención, cuyos trabajos concluyeron el 10 de julio, publicándose el Proyecto de Tratado y sus protocolos anexos el día 18 de ese mes en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, 2003/C 169/01. No obstante, he preferido no alterar el trabajo original debido al carácter aún provisional de los resultados de la Convención, que han de validarse en la, en estos momentos, inminente Conferencia Intergubernamental y a las escasas modificaciones que a lo expuesto se introdujeron en los últimos meses de sesiones convencionales. Con todo, es preciso aclarar que el Congreso de los Pueblos de Europa al que me refiero en las páginas finales vio truncado en última instancia su nacimiento, puesto que, previsto como art. X, que debía incorporarse dentro del título VI de la parte I, relativo a la «Vida democrática de la Unión», fue finalmente suprimido en la versión revisada de la regulación de las Instituciones presentada el 2 de junio al Plenario del Praesidium. Véase el documento CONV 770/03. En el documento CONV 691/03, de 24 de abril, puede encontrarse la redacción inicial de este precepto.

1. Introducción: la Convención para el futuro de Europa

Si en fecha tan delicada como 1937, cuando Europa se dirigía vertiginosamente hacia la II Guerra Mundial, escribía Ortega en el prólogo para franceses de *La rebelión de las masas* que aunque «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 existentes»,¹ resulta casi imprescindible, en estos momentos, un ejercicio intelectual en torno al futuro de la vieja *Ereb*, cuyo carácter único en la historia de las civilizaciones ya intuyeron, al menos geográficamente, los asirios.

La oportunidad se nos brinda con ocasión de los debates que se están sucediendo en el seno de la Convención sobre el futuro de Europa, cuya finalidad declarada es proporcionar un texto que pueda servir de base a la Conferencia Intergubernamental que, a finales de este año o en 2004, ha de abordar la tarea, harto espinosa, de reformar los Tratados constitutivos de la Unión y las Comunidades Europeas. Se trata de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Declaración núm. 23 adoptada por la Conferencia Intergubernamental de Niza, de 6 y 7 de diciembre de 2000,² donde se abre un proceso preparatorio a dicha Conferencia, destinado a

1. Ortega y Gasset, J., *La rebelión de las masas* colección Austral, Espasa-Calpe, Madrid, 1993, pág. 46.

2. Su texto, que conviene ya adelantar, es el siguiente:

«Declaración relativa al futuro de la Unión.

- 1) En Niza se han decidido importantes reformas. La Conferencia se congratula por la culminación con éxito de la Conferencia de los representantes de los gobiernos de los estados miembros e insta a los estados miembros a que ratifiquen rápidamente el Tratado de Niza.
- 2) La Conferencia conviene en que la conclusión de la Conferencia de los representantes de los gobiernos de los estados miembros abre paso a la ampliación de la Unión Europea y subraya que, con la ratificación del Tratado de Niza, la Unión Europea habrá completado los cambios institucionales necesarios para la adhesión de nuevos estados miembros.
- 3) Una vez abierto el camino a la ampliación, la Conferencia apela a un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea. En 2001, las presidencias sueca y belga, en colaboración con la Comisión y con la participación del Parlamento Europeo, favorecerán un amplio debate con todas las partes interesadas: los representantes de los parlamentos nacionales y del conjunto de la opinión pública, tales como los círculos políticos, económicos y universitarios, los representantes de la sociedad civil, etc. Se asociará a este proceso a los estados candidatos según modalidades por definir.
- 4) Tras un informe que se presentará en Gotemburgo en junio de 2001, el Consejo Europeo aprobará, en su reunión de Laeken/Bruselas en diciembre de 2001, una declaración que incluya iniciativas adecuadas para la continuación de este proceso.
- 5) Este proceso deberá abordar, en particular, las siguientes cuestiones:
 - la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad;
 - el Estatuto de la Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea, proclamada en Niza, de conformidad con las conclusiones del Consejo Europeo de Colonia;
 - la simplificación de los tratados con el fin de clarificarlos y facilitar su comprensión, sin cambiar su significado;
 - la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.
- 6) La Conferencia, al seleccionar estos temas de reflexión, reconoce la necesidad de mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión

abordar una reflexión profunda en torno lo que es Europa. Y el resultado final que empezamos a entrever no es despreciable, pues se trata nada menos que de un tratado constitucional o cuasi Constitución europea,³ forma normativa original⁴ e intermedia entre un simple tratado internacional, aunque sea de la profundidad de los actuales Tratados constitutivos, y una constitución en el sentido preciso que se le otorga desde el asentamiento del régimen liberal-democrático.⁵ Se está, así en estos momentos, en situación de dar feliz término a una aspiración que, con diversos y legítimos enfoques, ha sentido una buena parte de la conciencia europea al menos desde el final de la II Guerra Mundial.⁶ No obstante, lo fluido de todo proceso constituyente (y más en uno tan complicado que requiere previsiblemente su ratificación por la unanimidad de los veinticinco estados de la Unión ampliada) obliga a tomar algunas cautelas y esperar que el transcurso del tiempo permita una mejor perspectiva del punto de llegada. Si el texto que apruebe la Conferencia Intergubernamental supone efectivamente un cambio cualitativo del *statu quo*, bueno será afrontar con decisión, pero también con la dosis conveniente de debate interno, las consecuencias a que ello ha de dar lugar, entre otras, por ejemplo, la

y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los estados miembros.

- 7) La Conferencia acuerda que, una vez terminado este trabajo preparatorio, se convoque una nueva Conferencia de los representantes de los gobiernos de los estados miembros en 2004, para tratar las cuestiones antes mencionadas con miras a introducir las correspondientes modificaciones en los tratados.
- 8) La Conferencia de los representantes de los gobiernos de los estados miembros no constituirá en ningún caso un obstáculo o una condición previa al proceso de ampliación. Por otra parte, se invitará a participar en la Conferencia a aquellos estados candidatos que hayan concluido las negociaciones de adhesión con la Unión y se invitará en calidad de observadores a aquellos candidatos que no las hayan concluido.»

3. Aunque formalmente se mantiene de momento la naturaleza de Tratado internacional, el texto de la parte primera emplea expresiones propias ya de una constitución en sentido clásico. Valga como ejemplo el art. 1.1 del proyecto en la primera versión presentada por el *Praesidium*: «La presente Constitución, que nace de la voluntad de los pueblos y de los estados de Europa de construir un futuro común, crea una Unión [llamada ...], en cuyo seno se coordinarán las políticas de los estados miembros y que gestionará, según un modelo federal, algunas competencias comunes». El significado de este nuevo lenguaje no ha pasado desapercibido en la Convención, como lo prueban las enmiendas que han propuesto su sustitución por los menos comprometidos de «tratado constitucional» o incluso «tratado»; véase, entre otras, la presentada a este precepto por David Heathcoat-Amory. Un resumen sistemático de las enmiendas presentadas a los artículos 1 a 16 se encuentra en el informe de la Secretaría publicado como documento CONV 574/03, de 21 de febrero.

4. Quizá sirva, no obstante, como antecedente, a estos solos efectos, la Constitución alemana de 1871, que en su primera fase fue un conjunto de tratados bilaterales concluidos por todos los príncipes alemanes.

5. Debo disentir, en este sentido, de alguna de las conclusiones del artículo, por lo demás brillante, del profesor Díez-Picazo acerca de la similar naturaleza jurídica, en ciertos aspectos, entre un tratado y una constitución, recogido en Díez-Picazo, L. M., *Constitutionalismo de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pág. 81 y ss.

6. Y que encontré textos articulados escritos en los que reflejarse al menos desde el conocido proyecto Spinelli, impulsado, con formas poco prudentes al intentar puentear a los gobiernos de los estados miembros, por el Parlamento Europeo en 1984. Un comentario al respecto se encuentra en García de Enterría, E., «El Proyecto de Constitución Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, septiembre-diciembre de 1995, pág. 9 y ss.

reforma de la Constitución de 1978,⁷ eso sí, en los puntos que sean imprescindibles para el mejor desarrollo de lo acordado y con un consenso similar al obtenido durante su elaboración, probablemente uno de los mayores tesoros de los que adornan nuestra Ley fundamental.

Por otro lado, el recurso a la Convención preparatoria, ya empleada para la elaboración de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea,⁸ se explica por la necesidad de superar el método de la Conferencia Intergubernamental que, tremendamente útil en otros momentos, ha revelado recientemente sus límites. Así, lo acelerado de los debates finales y el quizá excesivo, por exclusivo, protagonismo de los jefes de estado y de gobierno han ocasionado en los últimos tiempos bloqueos importantes y resultados en ocasiones poco convincentes, según se deduce de las dificultades de ratificación de los textos resultantes. El método convencional, tal y como se ha diseñado, permite un largo debate previo, que contraponga públicamente las distintas opciones disponibles, acabado el cual se alumbrará un texto sobre el que la Conferencia Intergubernamental, que razonablemente ha de conservar la última palabra, dado el nivel de representatividad de sus integrantes, pueda basar sus trabajos.

La Convención actualmente en funcionamiento ha sido convocada por el Consejo Europeo de Laeken, de 14 y 15 de septiembre de 2001.⁹ Está compuesta por 102 miembros, 15 de ellos designados por los gobiernos de los estados miembros, 30 por sus respectivos parlamentos (dos por país), 16 por el Parlamento Europeo, 13 por los gobiernos de los países candidatos, 26 por sus parlamentos nacionales (dos por país) y dos por la Comisión. Se organiza en torno a un presidente (el Sr. Giscard d'Estaing,

7. Reforma que encuentra un precedente que, aunque breve de contenido, es modélico en la forma utilizada, en la modificación del art. 13.2 CE aprobada el 27 de agosto de 1992, durante el proceso de ratificación del Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992. Como es sabido, fue precedida por una Declaración del Tribunal Constitucional —de 1 de julio de ese mismo año—, en la que se afirmaba, al margen de la incompatibilidad de este precepto concreto con el derecho de sufragio pasivo en las elecciones municipales que se concedía a los ciudadanos comunitarios, que la cláusula de supranacionalidad que contiene el art. 93 CE no basta para alterar formalmente el contenido de la Constitución. Habrá que acudir, por tanto, a los procedimientos establecidos en el título X.

8. La Carta fue elaborada por una Convención convocada por el Consejo Europeo de Colonia, celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999, y constituida el 16 de diciembre de ese mismo año, de acuerdo con la composición y reglas de funcionamiento determinadas por el Consejo Europeo de Tampere, de 15 y 16 de octubre de 1999. Fruto de sus trabajos es la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea, solemnemente proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000, aunque la decisión acerca de su inclusión en los tratados queda pendiente de la Conferencia Intergubernamental prevista para 2004 por la Declaración núm. 23 aneja al Acta final de la Conferencia, relativa al futuro de la Unión. No obstante, la Carta ha desplegado ya algunos efectos, como resulta, por ejemplo, de su temprana invocación en la STC 292/2000, de 30 de noviembre (FJ 8). Sobre el proceso de gestación de la Carta, puede leerse Revuelta, I., «Una Carta de derechos fundamentales para la Unión Europea», *Revista del Poder Judicial*, 3ª época, núm. 58, segundo trimestre de 2000, pág. 125 y ss. Algunos problemas jurídicos derivados de la misma se tratan en Alonso García, R., «El triple marco de protección de los derechos fundamentales en la Unión Europea», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, mayo-agosto de 2001, pág. 13 y ss. En fin, un comentario sistemático se encuentra en Rubio-Llorente, F., «Mostrar los derechos sin destruir la Unión (consideraciones sobre la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea)», en Eduardo García de Enterría (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos-Civitas, Madrid, 2002, pág. 113 y ss.

9. Su texto completo está disponible en:

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

antiguo presidente de la República Francesa), dos vicepresidentes (los señores Amato y Dehaene, antiguos primeros ministros de Italia y Bélgica) y un *Praesidium*, en el que participan, además de los anteriores, nueve convencionales (los representantes de todos los gobiernos que durante la Convención ostenten la presidencia del Consejo, dos representantes de los parlamentos nacionales, dos representantes de los diputados del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión).

Tras una primera etapa desde su constitución el 1 de marzo de 2001, calificada de escucha por el propio presidente, la Convención comenzó a discutir los distintos asuntos que se entendieron prioritarios, mucho más ambiciosos de lo inicialmente previsto en Niza, merced a la amplitud de la Declaración de Laeken, que expresamente se refiere a un «camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos». A tal fin, se constituyeron distintos grupos de trabajo (hasta once), que han debatido sobre materias tales como el principio de subsidiariedad, la Carta de los derechos fundamentales, la defensa, relaciones exteriores, simplificación normativa, etc. Sus conclusiones se han ido presentando progresivamente a la consideración del Plenario a lo largo del último trimestre de 2002, con la salvedad del Grupo XI «Europa social», constituido algo más tarde, que lo ha hecho en febrero de 2003. Sobre la base de éstas y otras aportaciones, la Convención ha comenzado a trabajar con textos articulados,¹⁰ elaborados por el *Praesidium* y debatidos por el Pleno, cuyos miembros pueden presentar enmiendas. Para aquellos temas que requieran una reflexión más detallada está prevista la formación de círculos de debate, de composición más reducida que la de los grupos, a cuyos integrantes se les requiere una cierta cualificación en la materia objeto de atención por el círculo.¹¹ Las previsiones de finalización de la actividad de la Convención apuntan a junio de 2003, al haberse ampliado el plazo de un año inicialmente previsto en la Declaración de Laeken.¹²

De todo el amplio catálogo de cuestiones que se están estudiando, nos vamos a centrar en la posición de los parlamentos nacionales, con especial referencia al caso español, que, según los términos de la citada Declaración sobre el futuro de Europa, ha de ser objeto de atención especial de la Conferencia Intergubernamental. De hecho, la Declaración de Laeken contiene una serie de preguntas que han de servir de base de reflexión.¹³ Estamos, desde luego, ante unas instituciones que presentan un

10. La entrega de estos textos es progresiva y se ha iniciado con los art. 1 a 16, presentados en la sesión plenaria celebrada los días 6 y 7 de febrero de 2003 (véase el documento CONV 528/03). La estructura del futuro Tratado constitucional se presentó un poco antes, el 28 de octubre de 2002 (documento CONV 369/02).

11. Hasta la fecha, finales de febrero de 2003, se ha constituido un círculo de debate, sobre el Tribunal de Justicia, convocado en la sesión de 6 de febrero.

12. Las Conclusiones de la presidencia del Consejo Europeo de Copenhague, celebrado los días 12 y 13 de diciembre de 2002 (apartado 2), exigen la presentación del resultado de sus trabajos «con antelación suficiente para el Consejo Europeo de junio de 2003».

13. Concretamente, tras afirmar que «los parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo» y reconocer que «la Declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, subrayó la necesidad de estudiar el papel de los parlamentos nacionales en la construcción europea», añade: «Una segunda pregunta, relacionada también con la legitimidad democrática, se refiere al papel de los parlamentos nacionales. ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo? ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo? ¿Deben centrarse en el reparto de competencias

atractivo indiscutible, pues no en vano siguen siendo las depositarias principales del principio de legitimidad democrática del que se nutren los sistemas constitucionales de los estados miembros y su intervención en la vida de la Unión significaría, probablemente, que ésta participase de alguna manera de su poder evocador, del especial magnetismo que irradian y del que somos testigos todos los que hemos tenido la fortuna de presenciar sus vicisitudes de forma algo más cercana.

A lo largo de las páginas siguientes se irán desmenuzando las sugerencias más importantes que han jalonado hasta el momento las discusiones en torno a ellas. La posición que impregnará los juicios de valor acerca de su conveniencia estará movida por una premisa que es preciso fijar desde el inicio: todas las medidas que se adopten para reforzar la posición de los parlamentos nacionales en la Unión han de ser bienvenidas con una condición y es que sean compatibles con una construcción de conjunto coherente, factible y que facilite una toma de decisiones eficaz por parte de los organismos comunitarios. Sin duda existen otras exigencias muy loables que han de tenerse en cuenta a la hora de estructurar los órganos y procedimientos de la Unión, pero antes de todo es necesario asegurar que ésta funcione efectivamente como esa unidad organizada de decisión y de acción a la que se refirió Heller.¹⁴ Una Unión que funcione, que sea eficaz, que sea capaz de reaccionar con rapidez cuando las circunstancias así lo requieran, sin perjuicio del libre debate y discusión, desde luego imprescindibles, será el mejor camino para que los ciudadanos acepten y valoren todo el proceso de construcción europea.

2. La posición actual de los parlamentos nacionales en el derecho público comunitario

Tanto por ser materia que ya cuenta con no poca doctrina a sus espaldas, como por cuestiones de oportunidad procesal impuestas por encontrarnos en una fase de discusión franca y abierta del elenco de alternativas planteadas, no vamos a detenernos en exceso en la situación actual de los parlamentos nacionales en la vida de la Unión. A pesar de ello, un estudio mínimamente riguroso del futuro que espera en el ámbito comunitario a unos órganos legislativos más que centenarios hace imprescindible una mención, siquiera panorámica, de su situación en estos momentos.

2.1. Las funciones reconocidas por los derechos internos

a) La autorización de la ratificación de las reformas de los tratados

Durante muchos años, la actuación de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de las Comunidades Europeas se ha limitado al ejercicio de algunas competencias residuales, derivadas de las potestades que los ordenamientos internos les

entre la Unión y los estados miembros, por ejemplo, mediante un control previo del respeto del principio de subsidiariedad?»

14. Heller, H., *Teoría del Estado*, FCE, México DF, 2000, pág. 291.

conferían con carácter general. La principal de ellas, lógicamente, es la autorización para ratificar los tratados que integran el derecho comunitario originario, fundamentalmente Tratados constitutivos con sus sucesivas reformas y tratados de adhesión, competencia que en España, se otorga a las Cortes en el art. 93 CE, a través de una ley orgánica.¹⁵ No cabe, evidentemente, subestimar la importancia de este poder, pero al mismo tiempo saltan a la vista sus limitaciones, como es el carácter tendencialmente excepcional de esta intervención, pues sólo procede cuando se reforme un tratado. Por otro lado, la autorización parlamentaria se produce cuando éstos han sido ya firmados y tienen una redacción definitiva, por lo que sólo pueden aceptarlos o rechazarlos en bloque, sin modificarlos,¹⁶ cuestión que, aun dentro de la lógica del derecho internacional, ha generado ocasionalmente disgusto y desaliento, sobre todo en los parlamentarios que no pertenecen a los grupos mayoritarios.

b) La participación en la adaptación de los derechos internos a las directivas comunitarias

Mucha más importancia, por su continuidad en el tiempo, tiene la participación de los parlamentos nacionales en la adaptación del derecho interno a las directivas comunitarias que se vayan aprobando. En efecto, la característica de las directivas como fuente normativa que obliga sólo en cuanto a los fines permite una modulación de sus contenidos por los estados miembros, modulación que puede (y debe, si existe reserva de ley) llevarse a cabo por sus legislativos. Durante un tiempo, la evolución de las directivas hacia una redacción muy detallada ha apartado a las cámaras de esta importante potestad. Sin embargo, los efectos de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sobre los que más adelante nos detendremos, han dado nuevo impulso a las llamadas directivas marco, elaboradas de manera abierta, de suerte que el campo de actuación de los estados se amplía sensiblemente. Junto a ello, la asunción de nuevas competencias por las Comunidades en ámbitos no estrictamente económicos, como la política en relación con el espacio de libertad, seguridad y justicia prevista en el título IV TCE, tras la entrada en vigor del Tratado de Niza, va a provocar que las directivas versen con mayor frecuencia sobre materias sujetas en los derechos internos a reserva de ley, lo que redundará automáticamente en favor de los parlamentos nacionales.¹⁷

15. Dice este precepto que «Mediante la ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión». La última vez en que se ha utilizado ha sido la Ley orgánica 3/2001, de 6 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las comunidades europeas y determinados actos conexos, firmado en Niza el día 26 de febrero de 2001.

16. De hecho, el art. 156.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 considera como enmiendas a la totalidad las propuestas que formulen reservas o declaraciones no previstas por el Tratado.

17. Sobre todos estos problemas, véase 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-diciembre de 2002, pág. 649 y ss.

c) El control sobre sus respectivos gobiernos

Por último, los parlamentos nacionales han ido haciendo uso, si bien con notables variantes nacionales, de sus facultades ordinarias de control sobre sus respectivos gobiernos a la hora de influir indirectamente en el Consejo y de obtener información sobre lo que sucede en Bruselas. No es éste el lugar adecuado para exponer las distintas opciones empleadas, entre otras razones porque no falta buena literatura española al respecto, por lo que no cansaré al lector más allá de la imprescindible referencia bibliográfica.¹⁸ Baste recordar al efecto, y con brevedad, la situación española.

Ante todo, destacan las comparecencias periódicas del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con ocasión de las reuniones del Consejo Europeo,¹⁹ normalmente después de su celebración, así como las desarrolladas para presentar las líneas generales de la presidencia española del Consejo en las tres ocasiones en que ha tocado por turno.²⁰ El modelo de debate es el fijado por el art. 203 del Reglamento del Congreso, que no permite la presentación de propuestas de resolución, por lo que desempeñan una función de mera información de la Cámara, sin perjuicio, desde luego, de que la práctica de que tomen la palabra los principales líderes parlamentarios favorezca que estas sesiones despierten cierto interés en la opinión pública.

Pero el seguimiento ordinario de la actividad del Gobierno corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada en 1985 y actualmente regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo.²¹ Con una naturaleza de comisión permanente, no legislativa y mixta, es decir, integrada por diputados y senadores, ejerce las funciones de información, control y dirección política propias de las demás comisiones de su género, a través de la formulación de preguntas, la celebración de comparecencias y la aprobación de proposiciones no de ley.²² Su actuación potencialmente más interesante es el examen de las propuestas legislativas presentadas por la Comisión, que le son remiti-

18. Así, son ilustrativos Matía Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pág. 105 y ss., y Delgado-Iribarren García-Campero, M., «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en García de Enterría, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos-Civitas, Madrid, 2002, pág. 386 y ss.

19. Entre las más recientes, pueden citarse la 210/23, sobre el Consejo de Bruselas de octubre de 2002, celebrada el día 30 de ese mismo mes; la 210/29, sobre el Consejo de Copenhague, tramitada el 16 de diciembre de 2002, o la 210/41, si bien, en este último caso, la especialidad del objeto del Consejo Europeo de Bruselas de 17 de febrero de 2003, relativo a la crisis de Irak, así como la situación política, transformaron el formato del debate, que siguió la forma prevista en los art. 196 y 197 RCD, lo que permitió mayores intervenciones de los grupos y, sobre todo, presentar propuestas de resolución.

20. La última de ellas fue la identificada con el número de expediente 210/14, celebrada el 10 de diciembre de 2001.

21. Además, debe tenerse en cuenta la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

22. Estudios sobre esta Comisión se encuentran en Matía Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, op. cit., pág. 148 y ss., y Viciano Pastor, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», *Parlamento y Constitución*, año 1999, pág. 69 y ss. No obstante, la información de la que dispongo proviene de mi experiencia directa durante un período de sesiones como letrado adscrito a dicha Comisión.

das directamente por la Mesa de la Cámara. Tras un breve informe elaborado por el letrado, y a iniciativa de los grupos parlamentarios, la Comisión puede solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno para que exprese su posición sobre la iniciativa comunitaria, seguida del correspondiente debate, tras el cual los grupos disponen de dos días para presentar propuestas de resolución que deben ser discutidas y votadas en el término máximo de diez días. Dichas resoluciones tienen naturaleza de proposiciones no de ley, por lo que no vinculan jurídicamente a otros poderes, a pesar de que la Resolución de 1995 admite una cierta supervisión de su cumplimiento por la vía de solicitar la comparecencia del Gobierno ante la Comisión cuando el Consejo de Ministros de la Comunidad haya aprobado una propuesta examinada por la Comisión. En cualquier caso, la falta de efectos jurídicos no empece la eficacia política que puede extraerse de este trámite. Piénsese, por ejemplo, en lo delicado de la situación de un Ejecutivo que ignorase clamorosamente las instrucciones fijadas por un órgano parlamentario²³ y el partido que de ello podría sacar una oposición avispada.

Sin embargo, la práctica parlamentaria demuestra una escasa utilización de este instrumento. No obstante, tal vez no sea malo del todo que sea así. Es sabido que el volumen de documentación remitida es contundente, lo que dificulta un examen detallado. Pero, además, o la resolución es suficientemente genérica como para permitir un margen de maniobra al Gobierno en sus negociaciones con el resto de socios, en cuyo caso tal vez se le pueda acusar de falta de eficacia, o bien se obliga al ejecutivo a contenerse en unos límites estrechos que dificulten el acuerdo comunitario. Por tanto, puede defenderse sin desdoro el empleo de este mecanismo sólo con ocasión de textos verdaderamente importantes, escasos en número, respecto de los cuales unas buenas líneas maestras sancionadas por la Cámara pueden ser convenientes para reforzar la posición negociadora del Estado.

2.2. *Las nuevas funciones reconocidas en el derecho comunitario*

La situación descrita se ha entendido, de todos modos, insuficiente para garantizar una adecuada intervención de los parlamentos nacionales en el desarrollo de la vida de la Comunidad, de forma que progresivamente se han ido abriendo espacios a su participación, a través de mecanismos diversos, frecuentemente informales, como son las conferencias interparlamentarias sobre materias específicas, pero también mediante procedimientos más institucionalizados, aunque sin llegar a integrar a las cámaras de los estados miembros en el marco organizativo de la Unión. Una fecha clave al efecto es 1989, momento en que el impulso de países como Francia, proclives incluso, como veremos, a la creación de una segunda Cámara comunitaria, formada por parlamentarios nacionales, llevó a la creación de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, más conocida por sus siglas en francés, COSAC, como foro de intercambio de opiniones e información de los legislativos de los estados miembros. En idéntica línea se sitúa el Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992, al que acompaña una Declaración, la número 13, jurídicamente no vinculante,

23. Acerca de los efectos de este tipo de resoluciones, véase 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 cuatrimestre de 2001, pág. 89 y ss.

sobre el papel de los parlamentos nacionales en la Unión.²⁴ Finalmente, el Tratado de Amsterdam ha juridificado la cuestión al incorporar un Protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las tres Comunidades²⁵ (hoy dos, tras la disolución de la CECA por expirar su Tratado en 2002) sobre parlamentos nacionales, que constituye la fuente normativa de buena parte de las funciones actuales de estos órganos, a las que nos vamos a referir a continuación.

24. El texto de la Declaración núm. 13, relativa al cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, es el siguiente:

«La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea.

Para ello conviene intensificar el intercambio de información entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los gobiernos de los estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas.

La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones.»

25. El contenido del Protocolo anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea es el siguiente:

«LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

RECORDANDO que el control que realiza cada parlamento nacional de la actuación de su propio gobierno con respecto a las actividades de la Unión atañe a la organización y prácticas constitucionales propias de cada estado miembro,

DESEANDO, no obstante, impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés,

HAN CONVENIDO en las disposiciones siguientes, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas:

I. INFORMACIÓN A LOS A LOS PARLAMENTOS NACIONALES DE LOS ESTADOS MIEMBROS

- 1) Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los parlamentos nacionales de los estados miembros.
- 2) Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas como tales por el Consejo de conformidad con el apartado 3 del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se comunicarán con la suficiente antelación para que el gobierno de cada estado miembro pueda velar porque su parlamento nacional las reciba convenientemente.
- 3) Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común de conformidad con los artículos 251 ó 252 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acto o la posición común.

II. CONFERENCIA DE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS EN ASUNTOS EUROPEOS

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

a) Recepción de información desde las instituciones comunitarias

La primera de las previsiones incorporadas por el Protocolo es la obligatoria remisión de información a los parlamentos nacionales sobre cuestiones comunitarias. En este sentido, se dispone la puntual transmisión a las cámaras de todos los documentos de consulta de la Comisión y, sobre todo, la comunicación de sus propuestas legislativas por parte de los gobiernos respectivos, con suficiente antelación para su examen por los parlamentos, de modo que puedan manifestar su posición. En garantía de ello, se establece un plazo de al menos seis semanas entre dicha transmisión y la sesión del Consejo en que haya de estudiarse, salvo que excepcionalmente, y por motivos de urgencia que habrán de constar en el acto o en la posición común, deba resolverse de otra manera.²⁶ Dentro de la categoría de propuestas cubiertas por el Protocolo se encuentran los reglamentos, directivas y decisiones, de acuerdo con el art. 249 TCE, así como las decisiones marco, las decisiones y los convenios del art. 34 TUE, en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.²⁷

Dado que la recepción de información no es una función en sí misma, sino un acto preparatorio, aunque de singular importancia, no se han presentado demasiados problemas con un mecanismo que, por lo demás, funciona bastante bien, pues-

- 5) La COSAC podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Se informará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de cualquier contribución realizada por la COSAC con arreglo al presente punto.
- 6) La COSAC podrá dirigir al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el espacio de libertad, seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales.
- 7) Las aportaciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.»

26. En escasas ocasiones se ha recurrido hasta la fecha a esta excepción. Entre ellas, pueden citarse la Directiva 2000/27/CE del Consejo, de 2 de mayo de 2000, que modifica la Directiva 93/53/CEE, por la que se establecen medidas comunitarias mínimas de lucha contra determinadas enfermedades de los peces; la Directiva 2000/44/CE del Consejo, de 30 de junio de 2000, por la que se modifica la Directiva 92/12/CEE, por lo que se refiere a las restricciones cuantitativas temporales aplicables a los productos sujetos a impuestos especiales introducidos en Suecia desde otros estados miembros; o, más recientemente, el Reglamento (CE) núm. 1146/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, que modifica el Reglamento (CE) núm. 3050/95, por el que se suspenden temporalmente los derechos autónomos del arancel aduanero común sobre un determinado número de productos destinados a la construcción, el mantenimiento y la reparación de aeronaves, así como una norma de especial importancia para España, el Reglamento (CE) núm. 2372/2002 del Consejo, de 20 de diciembre de 2002, por el que se establecen medidas específicas para compensar a los sectores pesquero, marisquero y acuícola españoles afectados por los vertidos de fuelóleo del petrolero *Prestige*. En todos estos actos normativos, se ha incluido en el Preámbulo respectivo una cláusula de un tenor similar al siguiente: «Habida cuenta de la urgencia del asunto, es necesario establecer una excepción al plazo de seis semanas contemplado en el punto 3 de la parte I del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, anejo al Tratado de Amsterdam».

27. Véanse al efecto el art. 207.3 TCE y el art. 7 de la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002, por la que se adoptan las reglas de procedimiento del Consejo, que definen los supuestos en que este órgano actúa con carácter legislativo, a efectos de acceso a sus documentos.

to que la información llega y en fecha adecuada para las necesidades de los parlamentos. No obstante, el envío directo por parte de la Comisión, en paralelo al Parlamento Europeo y a los gobiernos, no presentaría demasiados problemas logísticos y ampliaría el tiempo del que disponen las cámaras para digerir una documentación harto voluminosa.

b) La COSAC y otras conferencias interparlamentarias

La COSAC ha sido otro de los instrumentos, tal vez algo decepcionante en cuanto a sus resultados, nacidos de la creciente voluntad de dar entrada a los parlamentos nacionales en el terreno de juego comunitario. Constituida en la reunión del Consejo Europeo de París de 16 y 17 de diciembre de 1989, sobre una decisión política tomada en la sesión de Madrid de junio de ese mismo año, se regula en la actualidad por el citado Protocolo sobre el papel de los parlamentos nacionales y por su reglamento interno.²⁸ Su naturaleza es la de una conferencia interparlamentaria de intercambio de opiniones, sin que pueda asumir competencias de los parlamentos que la integran.

Se reúne de forma ordinaria una vez cada seis meses en el país que asume la presidencia de turno de la Unión, aunque puede celebrar sesiones extraordinarias si así lo estima oportuno una mayoría absoluta de los presidentes de las comisiones competentes de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. Con funciones preparatorias se prevén reuniones de tales presidentes, tanto ordinarias —antes de cada COSAC— como extraordinarias. Son, asimismo, órganos de la COSAC la *troika* presidencial, que coincide con la existente en el conjunto de la Unión, y los grupos de trabajo que se creen por acuerdo de la mayoría absoluta de las reuniones de presidentes. En las conferencias, que son públicas salvo que se disponga lo contrario, cada parlamento nacional está representado por un máximo de seis miembros, los mismos que corresponden al Parlamento Europeo. Las distintas delegaciones pueden enviar documentos sobre los distintos puntos del orden del día, mientras que la delegación que ostente la presidencia puede elaborar documentos de trabajo que serán la base de las deliberaciones. Los acuerdos se toman por unanimidad, si bien se admite la abstención constructiva, que no impide una decisión final. Las lenguas de trabajo son el inglés y el francés, aunque suele emplearse también la oficial del país organizador.

En cuanto a sus funciones en el ámbito comunitario, son reducidas y, además, se han utilizado muy poco. El Protocolo sobre parlamentos nacionales le permite estudiar y dirigir comunicaciones a las instituciones comunitarias sobre cualquier asunto que estime de interés. De manera especial, se refiere a los textos legislativos que por su peculiar naturaleza le envíe el Consejo, las pro-

28. La versión actual del Reglamento de la Conferencia de Órganos especializados en Asuntos Comunitarios y Europeos de los parlamentos de la Unión Europea fue redactada en la XXI COSAC, de Helsinki, de 11 y 12 de octubre de 1999, en vigor desde el 1 de enero de 2000 y publicado en el *Diario Oficial* de 24 de junio de 2000 (C 175/1). Acerca de este foro, véase Matía Portilla, F. J., *Parlamentos nacionales y derecho comunitario derivado*, *op. cit.*, pág. 67 y ss.

puestas legislativas relacionadas con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que puedan tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas y la aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, desde la entrada en vigor de dicho Protocolo y hasta la fecha no se ha remitido ninguna contribución de la COSAC en el marco de un procedimiento legislativo.²⁹

Las reuniones de la COSAC no agotan las conferencias que sostienen los distintos órganos parlamentarios, sino que se complementan con reuniones de algunas comisiones sectoriales, como ocurre con las comisiones competentes en materia de cooperación para el desarrollo, que celebran una sesión semestral, organizada por el país que ostenta la presidencia de turno de la Unión, para el intercambio de información y para el seguimiento de la actuación de la Comisión Europea, para lo que cuenta con la asistencia regular del comisario del ramo. Asimismo, y con especial importancia dada la categoría de sus miembros, semestralmente se reúne la Conferencia de presidentes de parlamentos de la Unión Europea, que sirve de foro de debate de cuestiones generales del funcionamiento de la Comunidad.

3. Examen de las opciones planteadas

Lo que más interesa en estos momentos es examinar, de forma breve pero sistemática, las distintas posibilidades de elección que se abren en estos momentos y tratar de apuntar las ventajas y recelos que despiertan *a priori*, con la sana prudencia tras la que debe parapetarse toda valoración no respaldada por los hechos, pero con la mínima audacia que exigen las circunstancias. Para ello, distinguiremos entre las reformas que implican reconocer nuevas funciones a los parlamentos nacionales, respetando el actual esquema institucional, de aquellas otras partidarias de reflejar el papel reforzado de estos órganos en algún tipo de foro u organismo de nuevo cuño, adelantando, por razones de pura honradez intelectual con el lector, nuestra posición inclinada a la primera de las alternativas por antojarse más compatible con el funcionamiento ágil de la Unión. Éste es también el sentir que se deduce de la evolución de los debates y los primeros textos convencionales, con la única excepción, por el momento, del Congreso de los Pueblos de Europa, sobre el que más adelante volveremos.³⁰

29. Tan sólo se han aprobado contribuciones generales acerca, por ejemplo, de la propia Convención sobre el futuro de Europa, la Declaración de Laeken, etc. En línea similar, hasta la fecha los gobiernos en ningún caso han decidido de común acuerdo utilizar el artículo II.4 del Protocolo sobre parlamentos nacionales y enviar a la COSAC para su estudio proyectos de textos legales (fuente: documento de trabajo núm. 33 del Grupo de trabajo IV «Papel de los parlamentos nacionales», elaborado por la Secretaría General del Consejo).

30. Además del art. 9 del proyecto de Tratado constitucional (documento CONV 529/03), destacan los proyectos de protocolos sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (documento CONV 579/03), que iremos desmenuzando en las próximas páginas.

3.1 *Las nuevas funciones*

- a) La influencia de los parlamentos nacionales a través de los representantes de los estados en el Consejo como alternativa a su inserción directa en el procedimiento legislativo de la Unión

La primera consideración que cabe destacar acerca de la posición que los parlamentos nacionales han de ocupar en la Unión reformada es la que se deduce de su propia naturaleza de órganos internos que controlan a sus respectivos gobiernos, incluso con la facultad, teniendo en cuenta la amplia difusión de las distintas variantes de la forma parlamentaria de gobierno entre los estados miembros, de nombrarlos y removerlos a su voluntad. En consecuencia, los legislativos nacionales pueden intervenir de manera indirecta en la formación de la voluntad del Consejo mediante la aprobación de resoluciones que fijen la posición de sus respectivos ejecutivos ante un texto legislativo de la Unión. Obviamente, como ya se ha apuntado, es ésta una competencia ya prevista, bien que relegada a las prácticas internas de los estados, en el Protocolo sobre parlamentos nacionales. La posible novedad en este sentido estriba en la hipotética «comunitarización» de este control parlamentario sobre la posición del gobierno respectivo ante el Consejo de Ministros a través de la redacción de una «Carta de los parlamentos nacionales» que incluya un código de conducta armonizado convertido en requisito procesal de tramitación de cada iniciativa legislativa comunitaria, cuyo cumplimiento sea controlado por el Tribunal de Justicia.³¹

Desde luego, la idea de un control parlamentario efectivo sobre la actividad del gobierno en el proceso legislativo de la Unión no deja de tener elementos atractivos por lo que encierra de refuerzo del carácter democrático de las instituciones nacionales y comunitarias y por atenuar e incluso eliminar la reducción del papel de los legislativos que ha significado la toma de decisiones normativas en las instancias comunitarias. Sin embargo, son muchas las cautelas con las que hay que rodear esta propuesta. En primer lugar, la relación entre el poder ejecutivo y el legislativo en cada estado miembro es una cuestión que compete únicamente a sus constituciones, leyes y prácticas internas, sobre las que no deben entrar las instituciones comunitarias so pena de socavar el principio de autonomía institucional, largamente consolidado en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, conforme al cual los estados son libres de adoptar el sistema de distribución de poderes que estimen más oportuno,³²

31. Debe destacarse el protagonismo español en la defensa de este instrumento, como lo demuestra la intervención en este sentido del presidente del Gobierno en su conferencia en el St Anthony's College de la Universidad de Oxford el 20 de mayo de 2002 (recogido íntegramente en la página oficial de la presidencia española de la Unión <<http://www.ue2002.es>>) y de la presidente del Congreso de los Diputados, Sra. Rudi, durante la Conferencia de presidentes de parlamentos de la Unión Europea celebrada en Madrid los días 8 y 9 de junio (el texto completo puede consultarse en <http://www.europa.eu.int/futurum/congov_es.htm#spain>). Un examen más detallado de la propuesta examinada, aunque escrito en un momento anterior de los debates convencionales, puede encontrarse en 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, junio 2002, pág. 25 y ss.

32. Así, la STJCE de 25 de mayo de 1982, caso *Comisión c/ Países Bajos* afirma que «*It is true that each member State is free to delegate powers to its domestic authorities as it considers fit and to imple-*

con la única salvedad de que éste no puede utilizarse como excusa que justifique el incumplimiento de las obligaciones asumidas por aquéllos. Pero, además, surgen importantes problemas prácticos si el control parlamentario llega a ser efectivo y no una mera fórmula retórica, como resultaría, según ya se ha apuntado, del supuesto de unos gobiernos sometidos a estrictas instrucciones y reservas, de contenido detallado, de las que nada pueden quitar y en nada pueden modificar en aras a alcanzar un acuerdo con el resto de los estados. En fin, centrándonos en el supuesto de los regímenes parlamentarios, que es el más frecuente entre todos los estados miembros de la Unión, no debe olvidarse que éstos son distintos de un régimen de asamblea porque reconocen un margen amplio de actuación a unos gobiernos que gozan de la confianza de las cámaras que los han elegido. No se trata de estirar sin medida esta presunción de confianza, pero sí de tenerla en cuenta para situar la cuestión en sus justos términos.

Por lo tanto, el código de conducta debe no sólo ser flexible para permitir su adaptación a las distintas tradiciones políticas de los estados miembros, sino también limitarse a una declaración meramente política, no susceptible de fundamentar un recurso ante los órganos jurisdiccionales comunitarios. Así entendido, como una suerte de marchamo de calidad de la vida parlamentaria, sí puede entenderse como un elemento positivo para reforzar la posición de los parlamentos nacionales y el carácter democrático de la Unión, puesto que sería un eficaz instrumento de presión política en manos de la oposición para vigorizar su intervención ante una mayoría demasiado renuente al debate de las decisiones políticas que se van a defender en Bruselas. Es ésta la posición que se ha ido abriendo paso en el curso de las sesiones de la Convención, como se deduce del informe final del Grupo IV en el que, si bien se afirma expresamente que los diversos sistemas de control parlamentario obedecen a distintas formas de concebir las relaciones entre gobiernos y parlamentos nacionales de acuerdo con los requisitos constitucionales de cada estado miembro, y que no conviene establecer a escala europea la forma de organizarlo, más adelante se recomienda que la COSAC elabore unas directrices con normas mínimas «convenientes» para ejercer eficazmente esta labor.³³

ment the directive by means of measures adopted by regional or local authorities». Posteriormente, la STJ de 18 de diciembre de 1997, Comisión c/ Bélgica, asunto C-263/96, apartado 33, dice 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». Respecto de la necesidad de que dicha organización permita el cumplimiento de las obligaciones comunitarias, la propia STJ de 25 de mayo de 1982, citada, añade 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 sentido similar, STJ de 17 de diciembre de 1981, Comisión c/ Italia. Más recientemente, STJ de 15 de junio 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».

33. Documento CONV 353/02, párrafos 9 y 11. El primer borrador ha sido ya redactado bajo la denominación de «Criterios de Copenhague. Directrices para las relaciones entre los gobiernos y los parlamentos sobre materias comunitarias», con propósito meramente indicativo. No obstante, al no haberse alcanzado un consenso en la reunión extraordinaria de la COSAC de 27 de enero de 2003, este texto carece aún de valor oficial.

De todos modos, cabe alguna actuación por parte de la Convención a la hora de proponer una reforma del derecho originario en aras no de imponer, pero sí de facilitar el control parlamentario de los gobiernos en el marco del procedimiento legislativo, sin que ello implique retrasarlo ni complicarlo. Entre las soluciones disponibles destacan, sin ánimo de agotarlas, la remisión directa de las propuestas legislativas de la Comisión a los parlamentos nacionales, paralelamente a su envío a los gobiernos y al Parlamento Europeo, el respeto estricto del período de seis semanas ya estudiado, que se fija en el Protocolo sobre parlamentos nacionales —a salvo de las excepciones que éste contempla—, la determinación de un plazo para la presentación de reservas o la remisión del programa legislativo anual de la Comisión a los parlamentos nacionales, así como al Consejo y al Parlamento Europeo.³⁴ La semana europea, sobre la que volveremos más adelante al tratar de la subsidiariedad, constituye el momento idóneo al efecto.

b) Su intervención en las políticas correspondientes al segundo y tercer pilar de la Unión

Un segundo ámbito de actuación disponible para los parlamentos nacionales es la supervisión de aquellas áreas de competencia de la Unión Europea correspondientes a los todavía llamados segundo y tercer pilares, esto es, la política exterior y de seguridad común y la cooperación policial y judicial en materia penal,³⁵ en las que el papel del Parlamento Europeo no incluye potestades decisorias, limitándose a meras facultades de información y consulta sobre líneas generales, así como a la formulación de preguntas y recomendaciones (art. 21 y 39 TUE).

Sin perjuicio de un eventual refuerzo de las competencias del Parlamento Europeo, sería conveniente que el nuevo Tratado constitucional incluyese alguna mención a las funciones que los parlamentos nacionales pueden desarrollar en este sentido, con especial intensidad en el ámbito de la política exterior y de seguridad común, debido a las potestades que les atribuyen los ordenamientos internos acerca de la conclusión de tratados internacionales y la autorización del envío de tropas en misiones bélicas exteriores (art. 94 y 63.3 de la Constitución, respectivamente, para el caso de España),³⁶ así como, por otro lado, a la necesidad de cubrir las funciones

34. Buena parte de estas sugerencias se recoge en el proyecto de Protocolo sobre parlamentos nacionales (apartados 1 a 7), que añade, por otro lado, los deberes de comunicarles los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo y de remitirles, a título informativo, el informe anual del Tribunal de Cuentas, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo (apartados 5 y 7, respectivamente).

35. Debe recordarse que, de acuerdo con el Tratado de Niza, de 26 de febrero de 2001, en vigor desde el 1 de febrero de 2003, y tras un período transitorio de cinco años desde la vigencia del Tratado de Amsterdam, las políticas relativas a visados, asilo, inmigración y cooperación judicial en materia civil pasan a formar parte de la Comunidad Europea, regulándose las competencias y la toma de decisiones en el nuevo título IV TCE, artículos 61 a 69.

36. Junto a supuestos clásicos de ruptura de hostilidades, en los últimos tiempos proliferan misiones militares destinadas a lograr la imposición de la paz por la fuerza, asumiendo incluso la iniciativa en la conducción de una guerra abierta, actuaciones del tipo que en el ámbito de la diplomacia se conoce como *peacemaking*, frente a las de simple *peacekeeping* en las que intervienen los célebres cascos azules. Las operaciones de uso de la fuerza en el ámbito internacional encuentran sólido fundamento

que en el ámbito de la Unión Europea Occidental desempeña su Asamblea parlamentaria, si se opta por una integración definitiva y completa de esta organización en el marco de la Unión.³⁷

Los debates de la Convención se han hecho eco de esta necesidad, aunque sin concretar en estos momentos el modo de llevarla a cabo. Así, el informe final del Grupo de trabajo VIII recomienda un doble control parlamentario de la política de seguridad y defensa, asignado al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. Respecto de éstos, además de reconocer e impulsar el control que ejercen sobre sus respectivos gobiernos, tanto permanente como en el caso de envío de tropas con ocasión de una operación, se limita a proponer la organización de reuniones periódicas de las comisiones parlamentarias competentes para un mayor intercambio de

en el capítulo VII de la Carta de San Francisco de 26 de junio de 1945, así como en el art. 5 del Tratado de Washington, de 4 de abril de 1949, que sanciona el mecanismo de defensa colectiva de los socios de la OTAN. Centrándonos en la práctica española, aunque en principio puede ser lícito prescindir de la autorización parlamentaria para participar en estas misiones de apoyo, una prudencia elemental aconseja no dejar de lado la intervención de las Cortes Generales, toda vez que la línea divisoria entre dicho apoyo y la participación en combate no es siempre precisa y, en este último caso, la Constitución exige que se apliquen los procedimientos del art. 63.3. Piénsese, por ejemplo, en la participación de aviones españoles en acciones de bombardeo durante la Guerra de Kosovo de 1999, que no estuvo cubierta por autorización expresa de las cámaras, aunque éstas fueran puntualmente informadas por el Gobierno en debates específicos: al margen de diversas comparecencias de los ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa ante las comisiones correspondientes del Congreso, el presidente del Gobierno compareció ante el Pleno de la Cámara para informar sobre la intervención. El debate puede seguirse en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación permanente, VI Legislatura, núm. 226, pág. 12017 y ss. En este sentido, destaca favorablemente el debate en torno a la, en estos momentos, posible intervención en Irak, precedido por varias comparecencias del presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados, de las que merece especial mención la identificada con el núm. de expediente 200/3, que se ha substanciado de acuerdo con el procedimiento previsto en los art. 196 y 197 del Reglamento de 10 de febrero de 1982, lo que, además de ampliar las posibilidades de intervención de los grupos, ha permitido la presentación y votación de propuestas de resolución. El debate puede seguirse en Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente, VII Legislatura, núm. 227, pág. 11528 y ss. Una referencia a este problema en los Estados Unidos puede verse en López Ramón, F., *La caracterización jurídica de las Fuerzas armadas*, CEC, Madrid, 1987, pág. 250.

37. De hecho, el art. 17 del Tratado de la Unión Europea, en la versión redactada por el Tratado de Amsterdam preveía, con el fin de reforzar la política exterior y de seguridad común, la integración de esta organización en la Unión mediante decisión del Consejo Europeo. En desarrollo de esta disposición, el Consejo de Colonia de junio de 1999 acordó una disolución parcial, puesto que, fuera del extinto estado mayor militar, se mantienen ciertos órganos para desarrollar algunas funciones que aún no pueden ser asumidas por los Quince, básicamente la cláusula de defensa colectiva y el control parlamentario bajo la modalidad de un informe anual a la Asamblea, regulados respectivamente en los artículos V y IX del Tratado de Bruselas de 17 de marzo de 1948, modificado por los Acuerdos de París de 23 de octubre de 1954. La nueva redacción del art. 17 TUE, proporcionada por el Tratado de Niza, apunta al mantenimiento de este *status*, al configurar a la UEO como marco institucional para el desarrollo de una cooperación reforzada entre los estados miembros. En el seno de la Convención, los debates han sido intensos dentro del Grupo de trabajo VIII «Defensa», de manera que en su informe final se recomienda que la cláusula de defensa colectiva se asuma como una cooperación reforzada por los estados que lo deseen, pero preferiblemente dentro de la Unión, en donde surge el problema institucional que estamos planteando. El informe final puede consultarse en el documento CONV 461/02, de 16 de diciembre, apartados 61 a 63, por lo que respecta a esta cuestión.

información.³⁸ Por su parte, el Grupo VII «Acción exterior» considera que debería garantizarse que el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales «procedieran periódicamente a un cambio de impresiones en el ámbito de la PESC».³⁹ Por contra, el Grupo X «Libertad, seguridad y justicia» es bastante más ambicioso y preciso en sus conclusiones, por cuanto en lo relativo a la cooperación penal, inserta en el tercer pilar, aunque se muestra favorable a reforzar la posición del Parlamento Europeo, entiende que el carácter de la materia, que afecta al núcleo mismo de las funciones de un estado y a aspectos muy ligados a los derechos fundamentales, obliga a que los parlamentos nacionales mantengan un papel importante. Este papel se define en consonancia con los instrumentos elaborados por el resto de grupos, con el fin de no complicar las técnicas utilizables.

En concreto, las medidas impulsadas incluyen la participación de las cámaras nacionales en la fijación por el Consejo Europeo de las directrices y prioridades estratégicas de la política de justicia penal europea, recordando atinadamente que ello sólo se logrará si se mantienen debates de fondo con suficiente antelación. Asimismo, la celebración de conferencias interparlamentarias de las comisiones de justicia e interior, la utilización específica del mecanismo de la alerta temprana sobre subsidiariedad (al que nos referiremos en breve), esto es, cuando sea discutible que un delito tenga una repercusión transfronteriza y carácter grave o el recurso exclusivo a las directivas, o normas que las sustituyan,⁴⁰ para la aproximación de las legislaciones nacionales en el derecho penal material.⁴¹ Finalmente, no se olvidan otros mecanismos de control como son la participación de los parlamentos nacionales en los llamados mecanismos de «evaluación recíproca» o «evaluación de homólogos» utilizados actualmente en materia de persecución de la delincuencia organizada o de aplicación del acervo de Schengen,⁴² así como su intervención en el estudio de los informes anuales sobre las actividades de Europol.

Aunque pudiera lamentarse el laconismo de las conclusiones de los grupos relativos a defensa y actuación exterior (no obstante explicable si no se opta por un mayor desarrollo de las competencias de la Unión al respecto), el conjunto de medidas que surge del Grupo sobre libertad, seguridad y justicia constituye un elenco acabado, ambicioso a la vez que prudente, cuya adopción sin duda contribuiría eficazmente no sólo a reforzar la posición de los parlamentos nacionales en la vida de la Unión sino, lo que es más importante, a un mejor desempeño de la crucial coopera-

38. Documento CONV 461/02, apartado 73.

39. Documento CONV 459/02, de 16 de diciembre, apartado 60.

40. Leyes de bases europeas, según la denominación acuñada por el art. 24 del Proyecto de Tratado constitucional (documento CONV 571/03, de 26 de febrero).

41. Nótese nuevamente la importancia de este mecanismo, por cuanto la virtualidad de las directivas marco para permitir a los estados miembros una modulación de su contenido remite directamente a los órganos legislativos, puesto que las características inherentes a la materia penal hacen que su normativa esté sometida al principio de legalidad, de modo que la incorporación de la directiva exigirá norma con rango de ley (en el caso español ley orgánica si la definición de delito conlleva pena privativa de libertad). Sobre la incidencia del principio de reserva de ley en el desarrollo de este tipo de normas en España, véase Pascua Mateo, F., «Cuestiones de técnica normativa de la incorporación de directivas comunitarias en el derecho español», *op. cit.*, pág. 663 y ss.

42. Esta participación consistiría, de aprobarse, en la remisión conjunta al Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de los informes consecuencia de dicha evaluación.

ción en materia penal, algunos de cuyos frutos ya se están plasmando en normas efectivas, como la Decisión marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los estados miembros, primer instrumento jurídico de la Unión que aplica el principio de reconocimiento mutuo enunciado en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere.⁴³

c) Los parlamentos nacionales como guardianes de la subsidiariedad. Control político previo sobre los actos legislativos de la Unión

Una de las opciones que está gozando de mayor éxito en esta fase de los debates de la Convención es el reconocimiento a los parlamentos nacionales de alguna forma de control sobre la aplicación efectiva del principio de subsidiariedad. Como es de sobra conocido, en estos momentos el principio de subsidiariedad se recoge en el art. 5 TCE, cuyo segundo párrafo establece que «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».⁴⁴ Por otra parte, la importancia, difícilmente exagerable, de este principio ante la probable delimitación de las facultades de la Unión y los estados miembros en torno a un listado de competencias más o menos detallado⁴⁵ ha llevado a convertirlo en uno de los ejes de los trabajos de la Convención, a cuyo efecto se creó un Grupo de trabajo, el número I,⁴⁶ presidido por el Sr. Méndez de Vigo, que ha presentado unas importantes conclusiones al efecto,⁴⁷ ya en cierta

43. DOCE L 190/1, de 17 de julio de 2002. El protagonismo parlamentario se pone de manifiesto en la tramitación —actualmente en fase de presentación de enmiendas en el Senado— de un proyecto de ley sobre la Orden europea de detención y entrega y un proyecto de ley orgánica complementaria de la anterior, para cubrir los aspectos reservados a este tipo normativo. Los textos de los proyectos pueden consultarse en BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. A-118-1 de 31 de octubre de 2002, pág. 1 y ss., y BOCG, Congreso de los Diputados, VII Legislatura, núm. A-119-1 de 31 de octubre de 2002, pág. 1 y ss.

44. Asimismo, deben tenerse en cuenta el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad añadido por el Tratado de Ámsterdam y el Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad, de 25 de octubre de 1993. Sobre el principio de subsidiariedad dentro de la delimitación de competencias entre la Unión y los estados miembros, véase 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, mayo-agosto de 2002, pág. 343 y ss.; Barnés, J., «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los estados», *Cuadernos de derecho público*, núm. 13, mayo-agosto 2001, pág. 45 y ss., y Bogdandy, A. von y Bast, J., «El orden competencial vertical de la Unión Europea: contenido y perspectivas de reforma», en García de Enterría, E. (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos-Civitas, Madrid, 2002, pág. 19 y ss.

45. Baste recordar en este sentido el contenido de los art. 8 a 16 del proyecto de Tratado constitucional presentado ante el plenario de la Convención el día 6 de febrero de 2003 (CONV 528/03, de 6 de febrero).

46. Su mandato se recoge en el documento CONV 71/2002.

47. Véase el documento CONV 286/2002, de 23 de septiembre.

medida incorporadas al proyecto de Tratado constitucional y desarrolladas en el proyecto de Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad,⁴⁸ con incidencia destacable en la posición de los parlamentos nacionales.⁴⁹

El Grupo de trabajo, tras rechazar, acertadamente, la creación de nuevos organismos para el control de la subsidiariedad,⁵⁰ llegó a la conclusión de que el carácter eminentemente político de este principio requería la interposición de un control previo de idéntica condición, complementario del control jurídico *a posteriori*, que permanece en manos del Tribunal de Justicia. El mecanismo que dé cauce al control político debe configurarse de tal manera que se atribuya a los parlamentos nacionales el papel protagonista, a la vez que se impida el bloqueo del proceso legislativo. Para ello, las propuestas del Grupo y el Proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad se dirigen a que todas las instituciones comunitarias asuman un auténtico esfuerzo durante el procedimiento de elaboración de un acto comunitario en aras a garantizar este principio, a regular un instrumento específico de alerta temprana en manos de los parlamentos nacionales y a ampliar la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia en caso de que se apruebe una norma incorrecta bajo este punto de vista. En relación con el primer aspecto, se propone reformar el Protocolo sobre subsidiariedad en el sentido de que el programa legislativo anual de la Comisión sea objeto de una debate *ad hoc*, no sólo en el Parlamento Europeo, sino también en los parlamentos nacionales. Para ello podría ser de utilidad aprovechar la llamada «semana europea», que debe organizarse anualmente con ocasión de la presentación de la estrategia política anual de la Comisión, según las propuestas presentadas por el Grupo de trabajo IV.⁵¹

De todos modos, es el mecanismo de la alerta temprana la novedad más reseñable que ha salido de los debates de este Grupo, dado que supone asociar a los parlamentos nacionales al proceso legislativo europeo, más allá de su eventual intervención, ya apuntada, para adaptar por medio de ley los derechos internos a las directivas comunitarias. Aunque el diseño definitivo aún está pendiente de concretarse, el Grupo propone, y así se recoge en el proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad, que la Comisión envíe a cada Parlamento nacional, al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo, las iniciativas legislativas que elabore.⁵² Dentro

48. El texto completo se ha publicado en el documento CONV 579/03, de 27 de febrero.

49. Concretamente, el art. 9.2 (documento CONV 528/03) dispone que «En el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión, las instituciones aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad anejo a la Constitución. El procedimiento establecido en este protocolo permitirá a los parlamentos nacionales de los estados miembros velar por el respeto del principio de subsidiariedad». A este respecto se prevé la correspondiente modificación del Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad.

50. En particular se estaba pensando en propuestas a favor de un órgano de control político —compuesto por representantes de los parlamentos nacionales o, alternativamente, atribuido al Comité de las Regiones— y de otro jurisdiccional, al margen del Tribunal de Justicia, formado por miembros de los tribunales constitucionales nacionales, con competencias específicas en la materia.

51. CONV 353/02, de 22 de octubre, párrafo 35.

52. Se evita así la intermediación de los gobiernos actualmente en vigor —punto 2 del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea— que, inevitablemente, ha de retardar el procedimiento.

del plazo ya consolidado de seis semanas desde el envío de la transmisión y el inicio del procedimiento legislativo propiamente dicho (mediante su inclusión en el orden del día de una sesión del Consejo), los parlamentos podrán emitir un dictamen motivado, adoptado por mayoría, exclusivamente en relación con el respeto al principio de subsidiariedad del conjunto o de un precepto de la propuesta y lo remitirán a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión.⁵³ Los efectos de dicho dictamen, según el informe del Grupo, podrían variar atendiendo a su número, de modo que si se recibiese una cantidad limitada, el legislador comunitario estaría obligado sólo a motivar con más detalle el acto y sus repercusiones acerca de la subsidiariedad. Pero si se recibe una cantidad importante de dictámenes (procedentes de un tercio de los parlamentos), la Comisión quedaría obligada a revisar su iniciativa, pudiendo optar por mantenerla, modificarla o retirarla.⁵⁴ Este mismo proceso puede repetirse en el caso de que el desarrollo del *iter legis* haga necesaria la convocatoria del Comité de Conciliación previsto en el art. 251 TCE. En este caso, la Comisión debería enviar la posición común del Consejo y las enmiendas aprobadas por el Parlamento Europeo a los parlamentos nacionales en el mismo momento de la convocatoria del Comité,⁵⁵ y éstos tendrían de plazo para elaborar sus dictámenes las seis semanas previstas en el art. 251.5 TCE para alcanzar la conciliación entre los legisladores comunitarios. Todo ello, por supuesto, sin perjuicio de que los parlamentos nacionales aprovechen este trámite para hacer llegar su postura a sus gobiernos respectivos.

Es verdad que este procedimiento presenta una intervención meramente negativa de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo y que no es descartable un retraso en la tramitación del acto comunitario si la Comisión se ve obligada a revisarlo, al margen de que requiere una especial atención de los parlamentos nacionales en el estudio de las propuestas legislativas de la Comisión. Sin embargo, es un medio real de asociar a las cámaras estatales en el proceso de toma de decisiones comunitarias, medio, además, rápido y poco costoso. Por otra parte, buena parte de los inconvenientes aludidos pueden esquivarse. Así, la participación constructiva puede acometerse a través de la aprobación de resoluciones orientadoras de la posición de los gobiernos en el Consejo (con las cautelas ya apuntadas) y, sobre todo, con la aprobación de las leyes de incorporación de las directivas, instrumento

53. Corresponde a los estados miembros determinar el modo de consulta en el caso de parlamentos bicamerales y, en su caso, con los parlamentos regionales con potestades legislativas (apartado 5 del proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad).

54. No faltan iniciativas que precisan más aún los efectos de esta alerta rápida. De esta manera, si se presentasen dictámenes motivados en número de al menos dos tercios de los parlamentos nacionales (cada cámara contaría como una unidad, salvo en los parlamentos unicamerales, que lo harían como dos), debieran entenderse como una tarjeta roja y, en consecuencia, la Comisión tendría que retirar la propuesta, sin perjuicio de poder volverla a presentar ulteriormente en los mismos términos. Al respecto, destaca la contribución de G. Stuart, miembro del *Praesidium*, que puede leerse en el documento CONV 540/03, de 6 de febrero, no asumida, sin embargo, en el proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad.

55. El proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad (apartado 3) establece que la Comisión estará obligada a remitir a los parlamentos nacionales sólo sus propuestas legislativas y sus propuestas modificadas, mientras que la carga de enviar las posiciones comunes y las enmiendas aprobadas corresponde, respectivamente, al Consejo y al Parlamento Europeo de manera directa.

legislativo preferido para respetar el principio de subsidiariedad, como ya se ha señalado. El retraso ocasionado por la revisión del acto puede limitarse si se fija un plazo máximo perentorio para el pronunciamiento de la Comisión, brevedad que no ha de redundar en la superficialidad de su examen, puesto que en los trabajos preparatorios de la propuesta este órgano ha debido considerar ya las repercusiones del mismo en relación con dicho principio,⁵⁶ de modo que su labor de ilustración será sensiblemente menor. Por último, la atención de los parlamentos nacionales, reflejada en la creación de órganos especializados, dotados de los medios personales y materiales suficientes, es requisito imprescindible si se quiere que su intervención en los asuntos comunitarios sea real, con independencia del instrumento que se habilite. La decisión política de involucrar de manera efectiva a los representantes de la soberanía nacional en la vida comunitaria ha de tomarse por consideraciones de participación democrática y legitimación de la construcción europea, a la par que de eficacia de sus instituciones, pero no por consideraciones de simple inercia administrativa.

El mecanismo se completa con la previsión de una ampliación de la legitimación para recurrir ante el Tribunal de Justicia un acto comunitario por infracción del principio de subsidiariedad, que se extendería, de aceptarse la postura del Grupo, a aquellos parlamentos nacionales que en su momento hubieran activado el mecanismo de alerta temprana. Éste es quizá el único aspecto que merece alguna consideración ulterior, ya que, a pesar de que responde a una finalidad razonable —la de recurrir al control judicial sólo en los casos límite en que la fase política haya fracasado—, puede generar un efecto contraproducente, como sería el de la proliferación de dictámenes de alerta temprana presentados sólo con el objetivo de mantener abierta la posibilidad de plantear recurso ante el Tribunal de Justicia.⁵⁷ Por ello, y porque el mecanismo de acumulación de asuntos basta para evitar un exceso de trabajo para el Tribunal de Justicia, entiendo preferible que la legitimación para recurrir se extienda a todos los parlamentos, con independencia de su actuación durante el momento político del control.⁵⁸ Es ésta la solución escogida por el proyecto de Protocolo sobre subsidiariedad, con una variante ulterior, como es que la competencia parlamentaria para interponer el recurso correspondiente es potestativa, toda vez que corresponderá a las legislaciones nacionales desarrollar o no esta previsión (apartado 8).

Por lo demás, y como alternativa a la creación de un tribunal específico para controlar la subsidiariedad, pudiera considerarse la pertinencia de dar entrada a los

56. Ténganse en cuenta al respecto el apartado 9 del Protocolo sobre subsidiariedad y proporcionalidad y la medida II.1 del Acuerdo interinstitucional sobre subsidiariedad de 1993.

57. Esta eventualidad puede agudizarse durante la fase del Comité de Conciliación, momento en que, por razones estratégicas, un parlamento inicialmente silencioso puede reaccionar al dictamen presentado por otros parlamentos para asegurar mantenerse en igualdad de armas con ellos.

58. En este mismo sentido se manifestaron algunos miembros del Grupo de trabajo IV, sobre el papel de los parlamentos nacionales, sin perjuicio de que los estrechos contactos mantenidos con sus homólogos del Grupo I facilitasen un amplio consenso en el resto de aspectos del control de la subsidiariedad (véase el párrafo 25 del informe del Grupo IV, documento CONV 253/02, de 22 de octubre). Asimismo, aparecen opiniones concurrentes en los debates plenarios de las conclusiones del Grupo de trabajo de los días 3 y 4 de octubre de 2002 (documento CONV 331/02)

parlamentos nacionales en el proceso de designación de los jueces tanto del Tribunal de Justicia como en el de Primera Instancia. A estos efectos, las discusiones en el seno del círculo de debate sobre el Tribunal de Justicia, que ha de pronunciarse sobre el método de designación de sus miembros,⁵⁹ son un lugar más que adecuado para reflexionar sobre esta idea.

d) La institucionalización del método convencional para la reforma de los tratados

Finalmente, la eventual institucionalización de la convocatoria de una Convención preparatoria para la reforma de los tratados plantea, sin duda, posibilidades interesantes de participación de los parlamentos nacionales en un aspecto tan central como es la alteración del derecho comunitario originario.⁶⁰ Es verdad que, como se ha visto anteriormente, ya en la actualidad estos órganos asumen una posición no desdeñable al respecto a través de la autorización de la ratificación de los tratados. Sin embargo, no es menos cierto que esta intervención ve limitados sus efectos al producirse tras la firma de los acuerdos correspondientes, cuando la opción recae sólo en torno a la aceptación o rechazo en bloque del texto presentado por los gobiernos. Algún alivio se logra mediante el trámite de la aprobación de resoluciones previas a la negociación que delimiten la posición del propio gobierno, pero como ya se ha visto en relación con la fijación parlamentaria de la posición estatal ante una iniciativa legislativa que debe discutirse en el Consejo, si las instrucciones son muy detalladas, se constriñe la capacidad negociadora del estado afectado, a la par que se proporciona al resto de los miembros valiosa información de cara a la inevitable negociación. Por el contrario, si el mandato se expresa en términos vagos, su utilidad será manifiestamente precaria.

Frente a ello, la convocatoria de una convención de una composición similar a los modelos ya utilizados elimina de raíz estos problemas al insertar a los representantes de los parlamentos nacionales en el inicio mismo del proceso de reforma, con todas las posibilidades abiertas e incluso en una posición privilegiada sobre el resto de actores, dada su importancia numérica. Al propio tiempo, es previsible que se agilice el siempre proceloso trámite de ratificación, dado que el texto resultante, y esto al margen de la pertinencia de otras previsiones como pudiera ser la eliminación de la regla de la unanimidad para la entrada en vigor de reformas menores de los tratados, estará avalado por la participación de quienes luego han de ratificarlo.

3.2 *¿Necesidad de un reflejo institucional?*

a) La creación de una segunda cámara integrada por parlamentarios nacionales

Quizá la propuesta de creación de una segunda cámara compuesta por representantes de los parlamentos nacionales haya sido hasta la fecha uno de los motivos más

59. Véase al respecto el marco de sus trabajos, definido por el *Praesidium* en el documento CONV 543/03, de 7 de febrero.

60. Entre otros lugares, esta propuesta se recoge en las conclusiones del Grupo de trabajo sobre el papel de los parlamentos nacionales (CONV 353/02), pág. 15 de su versión española, donde se establece, expresamente, la labor meramente preparatoria de tales convenciones.

recurrentes a la hora de plasmar desde una perspectiva institucional la implicación, que se desea creciente, de los órganos legislativos internos en el ámbito comunitario. La idea no es, desde luego, nueva. Goza de cierto abolengo dentro de las discusiones sobre la estructura orgánica de la Unión. Ya aparece en el proyecto de Tratado de la Comunidad Política Europea, adoptado el 10 de marzo de 1953 por la Asamblea de la CECA, transformada en asamblea *ad hoc* a petición de los ministros de Asuntos Exteriores de los Seis con el fin de poner en funcionamiento el art. 38 del proyecto de Tratado de la Comunidad Europea de Defensa antes de su ratificación, y presidida por Paul-Henri Spaak. El art. 9 del citado proyecto pretendía instituir «una Comunidad Europea de carácter supranacional» dotada de un Parlamento, un Consejo Ejecutivo europeo, un Consejo de Ministros nacionales y un Tribunal de Justicia. Dicho Parlamento, conforme al art. 11, debía ser bicameral, con una Cámara de los Pueblos, elegida por sufragio universal directo, y un Senado, cuyos miembros, representantes de los pueblos de cada estado, iban a ser elegidos por los parlamentos nacionales según el procedimiento que fijase cada estado. Como es notorio, el fracaso del lanzamiento de la Comunidad Europea de Defensa y la Comunidad Política Europea, cuyos tratados constitutivos no pudieron ser ratificados a resultas del rechazo del Senado de Francia, impidió la aplicación de este diseño.

Más adelante, el debate, tras varios años de silencio debido a que la Asamblea parlamentaria, luego Parlamento Europeo, estaba integrada por representantes de los legislativos de los estados miembros, se fue retomando tras la entrada en vigor del Acta electoral de 20 de septiembre de 1976, de acuerdo con la cual se establece la elección directa de los parlamentarios europeos. De manera particular, desde finales de los años ochenta con las discusiones que dieron lugar a la COSAC, las propuestas en favor de una segunda cámara han sido muy frecuentes en Francia y en algunos sectores del Reino Unido, especialmente en los debates previos a la Conferencia Intergubernamental de 1996, que terminó alumbrando el Tratado de Amsterdam.⁶¹ Es obvio que tales propuestas no han tenido éxito hasta la fecha pero han contribuido a ensanchar progresivamente el campo de acción de los parlamentos nacionales en el ámbito comunitario. De cara a los trabajos de la Convención y la Conferencia Intergubernamental de fines de 2003, no han faltado voces retomando la cuestión, especialmente en algunas declaraciones de líderes políticos nacionales⁶² y, de hecho, la Declaración

61. Un buen resumen de estas opiniones, fundamentalmente en el ámbito político, se encuentra en el Rapport d'information núm. 381 (2000-2001), *Une deuxième Chambre européenne*, Délégation du Sénat pour l'Union européenne. Existe una versión de este documento en la red en <<http://www.senat.fr>>. También han aparecido defensores de esta tendencia en el campo de la doctrina. Es el caso 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, pág. 1156 y 1157.

62. En este sentido pueden citarse una intervención en Varsovia del primer ministro británico, Sr. Blair, en octubre de 2000 (existe una transcripción de los aspectos más destacados de la misma al respecto en el informe núm. 33 del European Scrutiny Committee en <<http://www.parliament.uk>>), así como la intervención del ministro para Políticas Comunitarias, Rocco Buttiglione, ante la Comisión de Asuntos Europeos del Senado de Italia de 18 de julio de 2001 o el discurso «Futuro en una Europa ampliada» pronunciado por el entonces primer ministro de Francia, Lionel Jospin, el 25 de mayo de 2001. Reseñas de otras intervenciones pueden seguirse en Agostini, M. V., «The Role of National Parliaments in the Future UE», *The International Spectator*, vol. XXXVI, núm. 4, octubre-diciembre de 2001, pág. 35 y ss.

de Laeken plantea la posibilidad de que los parlamentos nacionales estén representados en una nueva institución junto con el Consejo y el Parlamento Europeo.

Si bien existen matices en cuanto a la posición, paritaria o no, de los estados miembros en una hipotética segunda cámara, o en relación con las funciones que se le pudieran atribuir —pilares extracomunitarios y control de la subsidiariedad principalmente—, los defensores de esta nueva institución coinciden en la percepción de que la misma permitiría reforzar el principio democrático de la Unión al darse entrada franca a los depositarios de la soberanía nacional.

No obstante, y a pesar del indudable atractivo que rodea a ciertos aspectos de la propuesta, los problemas que ocasiona son mayores de los que resuelve. Ante todo por algo obvio: la existencia de una institución que represente a los parlamentos nacionales no sería una *inventio* —en el sentido clásico de descubrimiento— del futuro Tratado constitucional, sino que resucitaría la antigua composición del propio Parlamento Europeo, característica, por lo demás, de las organizaciones internacionales al viejo estilo⁶³ y que no ha demostrado una utilidad mayor desde el punto de vista de la legitimación democrática. En segundo lugar, porque una nueva institución podría entrar en colisión con las ya existentes a la hora de delimitar sus competencias, añadiendo un elemento más a una arquitectura ya de por sí complicada. En fin, es una solución que se aparta netamente de los principios que nos hemos fijado al principio de estas páginas como guía para una buena reforma de la Unión, puesto que no viene sino a ralentizar aún más la toma de decisiones, poniendo nuevos obstáculos a cada iniciativa tomada y exigiendo de sus promotores poco menos que cualidades atléticas para llevarla a término, por supuesto mucho después del comienzo del trámite. Imaginemos, por ejemplo, una de las posibilidades abiertas, como sería una cámara de la subsidiariedad con competencias para pronunciarse a favor o en contra del conjunto de una iniciativa legislativa en relación con dicho principio, pero sin poder introducir enmiendas. ¿Qué ocurriría en caso de rechazo de tal iniciativa por los representantes de los parlamentos nacionales? ¿Se bloquearía la propuesta? No parece viable, al menos si se desea que la Unión funcione. ¿Se crearía un nuevo comité de conciliación con las demás instituciones legislativas? En este caso el procedimiento podría prolongarse *ad nauseam*. ¿Se ignoraría la postura de esta cámara a la espera de un futuro pronunciamiento del Tribunal de Justicia? Entonces, ¿para qué afrontar el gasto de recursos y energías que necesariamente ha de conllevar una nueva institución?

Estas y otras razones han truncado en buena medida un órgano que, por lo demás, tampoco ha sido recibido de manera entusiasta por la doctrina que se ha ocupado de la materia.⁶⁴ Así, el Anteproyecto de Tratado constitucional⁶⁵ no prevé en

63. Un estudio sobre algunas de ellas puede encontrarse en 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 cuatrimestre de 1996, pág. 293 y ss., y Martínez, M. A., «Las relaciones internacionales entre los parlamentos y la política exterior de los gobiernos», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 53, segundo cuatrimestre de 2001, pág. 7 y ss.

64. Manifiestan serias dudas al respecto Delgado-Iribarren García-Campero, M., «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, *op. cit.*, pág. 397 y ss., y Rideau, J., «El papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en la misma obra colectiva, pág. 349.

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

su título IV, «De las instituciones de la Unión», espacio alguno para esta novedad, mientras que en el informe final del Grupo de trabajo IV «Parlamentos nacionales» se afirma expresamente que es necesario simplificar el proceso decisorio europeo y en este contexto se reconoce «la dificultad de ver cómo la creación de nuevas instituciones podría coadyuvar al proceso de simplificación».⁶⁶

Con todo, abortada la resurrección de la asamblea de parlamentos nacionales, surge una suerte de sucedáneo en el todavía embrionario Congreso de los Pueblos de Europa al que se alude, sin mayores precisiones, en el art. 19 del Anteproyecto de Tratado constitucional.⁶⁷ El desarrollo ulterior de los debates parece ser favorable, con las cautelas inevitables respecto de toda conclusión provisional,⁶⁸ a la consolidación en el futuro Tratado de este nuevo órgano, algunos de cuyos rasgos pueden irse perfilando: según todos los indicios se está pensando en un órgano no institucionalizado, que reúna anualmente en Estrasburgo⁶⁹ a miembros del Parlamento Europeo y a parlamentarios nacionales.⁷⁰ Bajo la dirección del presidente del Parlamento Europeo, su función puede encaminarse a sostener un debate político sobre el Estado de la Unión.⁷¹ La renuncia a constituir nuevas instituciones, tal y como se desprende de una figura que se acerca claramente a una versión más general y solemne de las conferencias interparlamentarias ya asentadas en diversos campos de las competencias de la Unión, debe valorarse positivamente. No obstante, debe esperarse a una mayor concreción del modelo, en especial en sus relaciones con estas mismas conferencias intergubernamentales, en especial la COSAC y la Conferencia de presidentes de parlamentos de la Unión Europea, dado el carácter más general de

66. CONV 353/02, de 22 de octubre de 2002, § 27.

67. La breve exposición del esqueleto de Tratado en que consiste el Anteproyecto se limita a evocar la posibilidad de instituir este Congreso y a fijar como contenido del futuro precepto la determinación de su composición, el procedimiento para el nombramiento de sus miembros y las atribuciones correspondientes, añadiendo que se redactaría en función de los trabajos de la Convención (CONV 369/02, pág. 13 de la versión en español). Una hipótesis sobre los orígenes de este Congreso puede encontrarse en Maurer, A., «Ein Kerthema in der Debatte: zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU», en *Constitutionalism and the Future of the European Union - Comparing national views and discourses*, Colonia-Bruselas, julio de 2001, pág. 38 (versión tomada de <www.tepsa.be/html/constitutionalisation.pdf>).

68. De hecho, las conclusiones del Grupo de trabajo IV sobre parlamentos nacionales no avalan la creación de este organismo, al haberse constatado una división de posturas al respecto (CONV 353/02, párrafo 33), por lo cual en sus propuestas finales se limita a «tomar nota» de la idea.

69. Es significativa la incorporación de esta precisión a la propuesta franco-alemana, de la que tal vez pueda sospecharse que el auténtico efecto perseguido por la creación de una segunda cámara es devolver a esta ciudad francesa el protagonismo perdido por la deriva «bruselense» del Parlamento Europeo, no corregida por las cautelas sobre la sede de esta institución, sobre las que más adelante nos referiremos.

70. En algún documento se ha manejado la posibilidad de que este Congreso se dote de una composición similar a la de la Convención, aunque sin abundar en mayores detalles. Véase la reflexión presentada por el *Praesidium* con carácter previo a la sesión plenaria de la Convención de 20 y 21 de enero de 2003, relativa al funcionamiento de las instituciones (CONV 477/03, párrafo segundo).

71. Apartado 6 de la Contribución franco-alemana a la Convención europea sobre el futuro institucional de la Unión, París-Berlín, 15 de enero de 2003. El texto en francés está disponible en <<http://www.elysee.fr/actus/arch0301/030122/textes/CONTRIB150103.html>>. En sentido similar se pronuncia la Contribución conjunta anglo-española, presentada en Madrid el 28 de febrero de 2003 y consultada en su versión inglesa en <<http://www.ukinspain.com>> el 1 de marzo de 2003.

sus funciones, ya que, hasta la fecha, no se ha dejado claro si el Congreso habría de sustituirlas o complementarlas.⁷²

b) La entrada de representantes de los parlamentos nacionales en el Parlamento Europeo

Otra solución institucional que se ha manejado, aunque con menor énfasis que la anterior, es la posibilidad de establecer una composición mixta del Parlamento Europeo, cuyos miembros serían parcialmente elegidos por sufragio universal directo, mientras que el resto serían representantes de los parlamentos nacionales.⁷³ Se trata de un mecanismo no exento de ventajas: al margen de establecer un ligamen indudable entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, se evita la proliferación de organismos potencialmente antagónicos y el retraso en la toma de decisiones. Existen, por otro lado, experiencias positivas en algún derecho estatal acerca de la composición mixta de los órganos de representación popular, como es el caso en España de los senadores de designación autonómica previstos en el art. 69.5 CE,⁷⁴ que pudieran abogar por una consideración más detenida de este punto.

Sin embargo, existen escollos, probablemente insalvables, que hacen inviable esta opción. En primer lugar, por una razón puramente física: los parlamentarios nacionales no pueden, con su actual carga de trabajo, atender debidamente sus obligaciones en los legislativos nacionales y el Parlamento Europeo. La experiencia española se apoya en una realidad palmaria, como son unas asambleas legislativas autonómicas con una actividad significativa pero modesta, al menos en términos cuantitativos, entre otras razones porque hasta las últimas reformas estatutarias todas ellas tenían limitada a cuatro meses al año la duración de sus períodos de sesiones. No es ésta, evidentemente, la situación de los parlamentos nacionales. Por citar simplemente el caso que me resulta más cercano, el Congreso de los Diputados celebra sesiones plenarias —normalmente de martes a jueves— tres semanas al mes, tarea a la que debe añadirse la de las distintas comisiones, aspecto no menor dado que todos los diputados han de pertenecer necesariamente al menos a una de ellas (art. 6.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados). Es un ritmo de trabajo a todas luces incompatible con una intervención que vaya más allá de lo meramente testimonial en el Parlamento Europeo, sobre todo si se tiene en cuenta su peculiar régimen de sedes, a caballo entre Bruselas, Estrasburgo y Luxemburgo, que haría más onerosa aún la condición del parlamentario.⁷⁵ Ciertamente, pudiera pensarse

72. Manifiesta serias reservas sobre la funcionalidad Maurer, A., «Ein Kerthema in der Debatte: zur Rolle der nationalen Parlamente in der EU», *op. cit.*, pág. 38 y 39.

73. Véase Lipsius, J., «The 1996 Intergovernmental Conference», *European Law Review*, vol. 20, núm. 3, junio de 1995, pág. 257 (hay traducción española en «La Conferencia Intergubernamental de 1996», *Gaceta Jurídica de la CE*, boletín 106, septiembre de 1995, pág. 18).

74. Sobre los senadores de designación autonómica la obra central es García-Escudero Márquez, P., *Los senadores designados por las comunidades autónomas*, Cortes Generales-CEC, Madrid, 1995.

75. De acuerdo con el art. único a) del Protocolo sobre la fijación de las sedes de las instituciones y de determinados organismos y servicios de las Comunidades Europeas y de Europol, añadido por el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, «el Parlamento Europeo tendrá su sede en Estrasburgo, donde se celebrarán los 12 períodos parciales de sesiones plenarias mensuales, incluida la sesión

en que los nombramientos recayesen sobre personas ajenas a los legislativos nacionales, pero ello acaba con todas las posibles ventajas asociadas a esta propuesta.

Pero es que, además, no se ve *a priori* que esta medida sea eficaz en la consecución de los dos efectos que se propone, es decir, reforzar la legitimidad democrática del Parlamento Europeo y la implicación de los parlamentos nacionales en la política comunitaria. En este último caso, porque los representantes designados por cada cámara nacional serían una minoría muy reducida sobre el total de sus miembros (en España, contando con los 50 eurodiputados que a nuestro país otorga el Tratado de Niza una vez completada la ampliación y con que el número de escaños que correspondiese nombrar al Congreso y al Senado no fuese nunca mayor de la mitad de esa cifra, se dejaría a cada cámara con un máximo de entre 12 y trece miembros en el Parlamento Europeo, cifra a todas luces insuficiente para actuar como masa crítica). En cuanto a la mayor legitimidad democrática, si ésta ha de venir concedida por el método de nombramiento, no es mayor la de la cooptación entre representantes populares que la de la elección directa. Si en lo que se está pensando, como parece probable, es en un mayor peso político de los miembros de la Eurocámara, ése es un dato no normativo y no fácilmente realizable, teniendo en cuenta, forzoso es insistir en ello, las apretadas agendas de los primeros espadas de los distintos partidos.

c) Reforma de la COSAC

Para concluir, es pertinente referirnos a las propuestas de reforma de la COSAC, las cuales, dejando al margen las que parten de la consideración de estas conferencias como el embrión de una cámara de los parlamentos nacionales, respecto de las que valen las consideraciones anteriores, se han centrado en promover su condición de foro de intercambio de información y buenas prácticas, así como de soporte material para las conferencias interparlamentarias sectoriales que pudieran celebrarse en el futuro.⁷⁶ Para ello sería preciso dotar a la Conferencia de una mini-

presupuestaria. Los períodos parciales de sesiones plenarios adicionales se celebrarán en Bruselas. Las comisiones del Parlamento Europeo se reunirán en Bruselas. La Secretaría General del Parlamento Europeo y sus servicios seguirán instalados en Luxemburgo». Se ha puesto fin, al menos momentáneamente, a una vieja querrela entre Francia y el propio Parlamento Europeo, que desembocó incluso en el Tribunal de Justicia, el cual, en Sentencia de 1 de octubre de 1997, asunto *Francia y Luxemburgo c/ Parlamento Europeo*, aun reconociendo la capacidad del Parlamento de autoorganizarse, reconoció la validez de la Decisión de Edimburgo de 12 de diciembre de 1992 (cuyo contenido se reproduce, a estos efectos, en el Protocolo transcrito). Así, el párrafo 31 de dicha Sentencia dice que «procede recordar, en primer lugar, que si bien el Parlamento está autorizado a adoptar, en virtud de dicha facultad de organización interna, las medidas apropiadas conducentes a garantizar su buen funcionamiento y el desarrollo de sus actividades, estas decisiones deben respetar la competencia de los estados miembros para fijar la sede de las instituciones» (sentencias de 10 de febrero de 1983, *Luxemburgo c/ Parlamento*, antes citada, apartado 38, y de 28 de noviembre de 1991, *Luxemburgo c/ Parlamento*, antes citada, apartado 29). Sobre esta cuestión, véase 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, pág. 587 y ss.

76. Así lo apuntan las conclusiones del Grupo de trabajo IV (CONV 353/02, párrafos 30 a 32 y 36). El proyecto de Protocolo sobre parlamentos nacionales trata de impulsar la celebración de tales encuentros y en su apartado 8 establece que «el Parlamento Europeo estudiará junto con los parlamentos nacionales el modo de potenciar de manera eficaz la cooperación interparlamentaria en el seno de la Unión Europea».

ma secretaría permanente, que complementase los medios dispuestos por cada cámara, y abordar alguna alteración organizativa, tendente a precisar su composición⁷⁷ y funcionamiento (número de reuniones, reglas de votación, etc.). De hecho, la propia COSAC está inmersa en el estudio de su propia reforma, iniciada, teniendo en cuenta los trabajos de la Convención, en su reunión de Copenhague de octubre de 2002. A tal efecto, se ha constituido un Grupo de trabajo,⁷⁸ conforme al art.

77. En este sentido, se ha propuesto que los miembros del Parlamento Europeo dejen de pertenecer a este foro, sin perjuicio de que puedan ser convocados en ocasiones especiales (CONV 353/02, párrafo 31).

78. En concreto, las conclusiones 6 a 8, adoptadas por la XXVII COSAC, disponen la composición, duración de trabajos y temas a tratar en los siguientes términos:

- «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.»*

(Extracto de las conclusiones obtenido en la página de la COSAC en la red, <<http://www.cosac.org>>).

La siguiente traducción es de elaboración propia:

- «6) [...] La COSAC decide crear un Grupo de trabajo con el fin de continuar con la iniciativa de reforma presentada por la presidencia danesa, sin perjuicio de atender otras propuestas. El Grupo de trabajo desarrollará las siguientes tareas: a) Continuar con las labores de redacción de un código de conducta que establezca los parámetros mínimos que garanticen un control parlamentario nacional efectivo sobre los gobiernos; b) Elaborar propuestas para modificar las reglas de procedimiento de la COSAC acerca de las decisiones por mayoría; c) Elaborar propuestas sobre la creación de una secretaría de la COSAC que asegure la necesaria continuidad de su trabajo, incluyendo los posibles cambios en las reglas de procedimiento de la COSAC; d) Considerar la organización de las futuras reuniones de la COSAC, incluida la cuestión de cómo involucrar a las comisiones parlamentarias sectoriales, así como la de la composición de las delegaciones; e) Evaluar la posibilidad de permitir a la COSAC examinar el programa legislativo anual de la Comisión de modo que se asegure su adecuación con el principio de subsidiariedad; f) Considerar la posibilidad de dar a la COSAC un nuevo nombre más comprensible; g) Estudiar unas nuevas estrategias en materia informática y de colaboración administrativa entre los organismos administrativos de los parlamentos nacionales, incluidas sus representaciones en Bruselas; h) Considerar si es necesario establecer acuerdos de colaboración con las instituciones de la UE; i) Hacer un seguimiento del trabajo de la Convención Europea y de la Conferencia Intergubernamental.

1.5 de su reglamento, encargado de elaborar diversas propuestas que deben ser posteriormente examinadas por la propia Conferencia. No obstante, aunque las conclusiones del Grupo ya han sido presentadas, la reunión extraordinaria de Bruselas, celebrada el 27 de enero de 2003, no ha alcanzado aún un acuerdo, por lo que el proceso está a la espera del impulso político necesario. Quizá la evolución de los trabajos de la Convención, sobre todo cuando vayan sedimentando las opciones tomadas, permita cerrar los capítulos pendientes y culminar una nueva definición de la COSAC que extraiga todo el zumo que sin duda guarda este organismo.⁷⁹

7) El Grupo de trabajo debe concluir sus tareas antes del 31 de diciembre de 2002, salvo por lo que se refiere a la vigilancia de las labores de la Convención Europea, que continuará después de esta fecha. Sus recomendaciones se tratarán en una reunión extraordinaria de la COSAC en fecha acordada por las presidencias griega y danesa.

8) El Grupo de trabajo estará compuesto por los presidentes de las comisiones de asuntos comunitarios y europeos y por el órgano correspondiente del Parlamento Europeo. Los representantes de los países candidatos participarán como observadores.»

79. El proyecto de Protocolo sobre parlamentos nacionales es muy parco en sus referencias a la COSAC, limitadas al apartado 9, de acuerdo con el cual «la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, instituida los días 17 y 18 de noviembre de 1989, podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Dichas contribuciones no vincularán en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición».