



Robert Schuman

LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Covadonga Ferrer Martín de Vidales



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 8 No. 16
August 2008

Published with the support of the EU Commission.

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami-Florida European Union Center of Excellence, a partnership with Florida International University (FIU).

These monographic papers analyze ongoing developments within the European Union as well as recent trends which influence the EU's relationship with the rest of the world. Broad themes include, but are not limited to:

- ◆ EU Enlargement
- ◆ The Evolution of the Constitutional Process
- ◆ The EU as a Global Player
- ◆ Comparative Regionalisms
- ◆ The Trans-Atlantic Agenda
- ◆ EU-Latin American Relations
- ◆ Economic issues
- ◆ Governance
- ◆ The EU and its Citizens
- ◆ EU Law
- ◆

As the process of European integration evolves further, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers is intended to provide current analyses on a wide range of issues relevant to the EU. The overall purpose of the monographic papers is to contribute to a better understanding of the unique nature of the EU and the significance of its role in the world.

Miami - Florida European Union Center

University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff

Joaquín Roy (Director)
Astrid Boening (Associate Director)
María Lorca (Associate Editor)
Shannon Gibson (Assistant Editor)
Remi Piet (Research Assistant)
Maxime Larive (Research Assistant)

Florida International University
Elisabeth Prugl (FIU, Co-Director)

Inter-American Jean Monnet Editorial Board

Carlos Hakansson, Universidad de Piura, Perú
Finn Laursen, Dalhousie University, Halifax, Canada
Michel Levi-Coral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador
José Luis Martínez-Estay, Universidad de los Andes, Santiago de Chile, Chile
Félix Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina
Stephan Sberro, Instituto Tecnológico Autónomo de México
Eric Tremolada, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA[♦]

Covadonga Ferrer Martín de Vidales[♦]

1. Introducción

La cuestión de la participación de los Parlamentos Nacionales en la construcción europea no es novedosa sino que viene siendo discutida desde hace varias décadas. El proceso de integración ha conllevado la transferencia de toda una serie de competencias del nivel nacional al nivel europeo, transferencia que ha supuesto una disminución del papel de los Parlamentos nacionales en sus respectivos sistemas políticos: en su función legislativa, presupuestaria y de control del ejecutivo. En cuanto a su función legislativa, puesto que la normativa proveniente del nivel comunitario es, en la mayoría de los casos, directamente aplicable en el territorio de los Estados miembros sin necesidad alguna de su intervención¹, mientras que, en otros casos, su participación es

[♦] El presente Paper ha sido presentado en el Seminario Internacional Complutense de Derecho Constitucional Europeo sobre *La (des)constitucionalización en la Unión Europea*, Madrid 17 y 18 de Abril 2008.

[♦] **Covadonga Ferrer Martín de Vidales** es Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, premio de licenciatura y premio nacional fin de carrera de España de Educación Universitaria en Derecho. Ha realizado cursos de especialización de posgrado en las Universidades Complutense de Madrid, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina y en el Real Colegio Complutense de Harvard. Actualmente es Profesora Colaboradora Honorífica en el Departamento de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, donde está realizando su tesis doctoral. Es investigadora del Instituto Complutense de Estudios Jurídicos Críticos y Coordinadora del Diplomado “Derecho e Instituciones de la Unión Europea” de la Escuela Complutense de verano. Ha sido investigadora en la Universidad de Bolonia y en el Instituto Universitario Europeo de Florencia. Sus líneas de investigación principales son Derecho parlamentario y Derecho Constitucional de la Unión Europea. Entre sus publicaciones destacan: *Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea. De Maastricht a Lisboa*. Ed. Dilex, 2008; “La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea”, en la obra colectiva “Globalización y Derechos Humanos”. Ed. Dilex, 2008.

¹ Es el caso de los Reglamentos, que no sólo poseen eficacia directa sino que normalmente agotan la materia regulada no requiriendo su aplicación más que actos administrativos o judiciales. Su aparición condiciona la actuación futura del Parlamento Nacional, sustrayendo la materia objeto del mismo de la esfera de competencias de aquél. Ello no plantearía problemas si ese traslado competencial se hiciera a favor de un órgano que representase a todos los pueblos de la UE y si su tramitación obedeciera a un procedimiento público y contradictorio; sin embargo, no es así, pues es el Consejo de la UE, formado por representantes gubernamentales de los distintos Estados miembros, quien dicta ese Reglamento, son las mayorías parlamentarias que lo sustentan y en su seno no se defienden los puntos de vista de las minorías; y las reuniones del mismo no son públicas, mientras que en el plano nacional la elaboración de las normas sí se realiza con publicidad – pese a ciertos avances conseguidos desde el Tratado de Maastricht - . Francisco Javier Matía Portilla. *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*. CEPC. Madrid, 1999. Pp. 25 – 32.

ciertamente limitada². En cuanto a su función de control de control, pues no se puede controlar eficazmente a las instituciones que realmente toman las decisiones: Consejo y Consejo Europeo³.

Además, dicha transferencia de competencias no ha ido acompañada de un incremento proporcional de los poderes del Parlamento Europeo (PE) en el sistema político europeo⁴ sino que se ha realizado esencialmente en beneficio del Consejo⁵, lo cual ha impedido al Parlamento Europeo desempeñar el pleno papel de un Parlamento en el sistema político comunitario⁶. El PE no puede controlar a las instituciones que realmente toman las decisiones (Consejo y Consejo Europeo), su poder de control está limitado a la Comisión, y los Parlamentos nacionales no pueden suplir dicha falta de control.⁷

Los ejecutivos de los Estados miembros han sido y son los protagonistas absolutos del proceso de integración. A través de las instituciones en las que están representados, Consejo y Consejo Europeo, ejercen de forma conjunta las principales competencias legislativas y ejecutivas cedidas por los Estados miembros a la Unión. Como consecuencia, asimismo, de dicho proceso de integración y de dicha cesión de competencias, materias que los Gobiernos no pueden regular en el plano nacional por imperativo de los principios de reserva de ley y de legalidad, han pasado a ser reguladas por el Consejo, por lo que puede decirse que, de esta forma, se ha producido un vaciamiento de las funciones propias de los Parlamentos nacionales a favor de las que ejercen, colectivamente, los Gobiernos⁸.

² Como es el caso de las Directivas, pues en la mayoría de las ocasiones su transposición es competencia del ejecutivo y, por otra parte, su contenido normalmente es muy detallado, dejando a los Parlamentos nacionales poco margen de actuación. No queda en este caso excluida la participación del legislador nacional, pero la misma se ve limitada pues está obligado a aprobar la ley nacional de transposición, y en el caso de directivas con regulaciones sumamente detalladas disminuye aún más el alcance de su función, dejando a los Parlamentos nacionales un margen muy escaso pues deben limitarse, incluso, a copiar fielmente lo establecido por aquélla y aprobarla sin cambios sustanciales. A este respecto, vid. C.F. Molina del Pozo, *Derecho Comunitario*, Ed. Cálamo, Barcelona 2004, p. 198: “Las directivas, debido a que son cada vez más técnicas, amplias, precisas y detalladas, se asemejan a los reglamentos y, puede afirmarse que, en muchos casos, se trata de actos autosuficientes”.

³ Vid. José Manuel Martínez Sierra y José Manuel Díaz Martín. “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea*, nº 3. 2002. P. 136.

⁴ El eurodiputado belga, Michel Toussaint, señalaba este extremo en un informe sobre el déficit democrático de las Comunidades Europeas presentado el 1 de febrero de 1988, al señalar que la transferencia de competencias de los Parlamentos nacionales en beneficio del sistema institucional comunitario no había sido compensada por una transferencia de las mismas a la institución parlamentaria a nivel comunitario; y señala que el citado déficit no puede más que corregirse a nivel de la propia Comunidad, mediante un nuevo reparto de poderes entre el Consejo y el Parlamento. Vid. Christian Frank. “Le déficit démocratique: une notion en débat”. En Georges Vandensanden (coord.). *Melanges en Hommage a Jean Victor Louis*. Institut d’Etudes Européennes. Editions de l’Université Libre de Bruxelles. Volume I 2003. P. 176.

⁵ Conviene recordar que, si bien en un primer momento y con las votaciones regidas por unanimidad cada Estado miembro podía bloquear una decisión, por lo que los parlamentos nacionales podían ejercer una importante influencia sobre la misma, con la extensión del voto por mayoría cualificada se reduce la capacidad de aquéllos para influir en las decisiones del Consejo. Vid. Carlos F. Molina del Pozo y Patricio E. Degiorgis. *El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias. Legitimidad, Eficacia y Participación*. Ed. Cálamo, 2004. pp 22 – 23. Vid., asimismo, José Manuel Martínez Sierra y José Manuel Díaz Martín. “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea*, nº 3. pp. 129 – 164.

⁶ El Informe Vedel de 1972 reconoció por vez primera que en los campos en los cuales se había producido una transferencia de competencias a la Comunidad, los Parlamentos nacionales quedaban básicamente vaciados de poder mientras que el PE no intervenía en el manejo y control de dichas competencias con el peso debido.

⁷ Apenas pueden exigir responsabilidades en materia comunitaria a sus ministros a título individual, debido al sistema de control de decisiones, y tampoco pueden suplir la falta de control comunitario sobre la actividad de los consejos, pues representan unos intereses nacionales que terminarían olvidando la esencia de control colegiado que dichas instituciones demandan. José Manuel Martínez Sierra y José Manuel Díaz Martín. “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea*, nº 3. p. 136.

⁸ Señala Matia Portilla que la reserva de ley trata de garantizar que determinadas materias sean reguladas por el Parlamento a fin de asegurar que su adopción esté acompañada de un debate en el que participen los distintos representantes de la sociedad, evitando que la mayoría pueda sustraer el mismo de aquélla. Dicho debate entre mayorías y minorías es un elemento esencial del Estado democrático, al cual se une la exigencia de publicidad en el procedimiento de adopción de las leyes. Sin embargo, señala, estos elementos no se dan en el plano comunitario, pues

En consecuencia, los Parlamentos nacionales se han visto relegados a un papel secundario dentro del contexto de la integración europea, papel que no se corresponde con la importancia que tienen reconocida en sus respectivos sistemas constitucionales⁹. La posición institucional que les atribuyen sus respectivas constituciones se ha visto afectada, quedando limitada políticamente tanto su actuación como su posición constitucional¹⁰.

En un primer momento, en los Tratados fundacionales no estaba prevista ninguna participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones comunitario. Pero los diputados europeos eran designados entre los diputados nacionales, por lo que de esta forma aquéllos gozaban de una vía de participación directa en los asuntos comunitarios¹¹. Este doble mandato, por tanto, funcionaba como principal vínculo de unión entre PE y Parlamentos nacionales, permitiendo un contacto permanente entre ambos.

Pero tras las primeras elecciones al PE por sufragio universal y directo, con la aprobación del Acta Electoral Europea (AEE) en 1976¹², dicho vínculo se rompió sustancialmente¹³. Tal y como se había previsto en los Tratados fundacionales, el AEE estableció la elección por sufragio universal directo de los miembros del PE¹⁴. Si bien el Acta establecía claramente la compatibilidad entre el mandato de parlamentario nacional y el de parlamentario europeo¹⁵, también dejaba al arbitrio de los Estados miembros la posibilidad de establecer otras incompatibilidades con el mandato como eurodiputado, aparte de las recogidas en el propio Acta¹⁶, por lo que ciertos Estados miembros regularon la incompatibilidad de ambos mandatos. Tras la modificación del Acta en el 2002, se estableció la incompatibilidad entre los dos

es el Consejo quien adopta las principales decisiones legislativas y lo hace en sesiones que por lo general no son públicas. Francisco Javier Matia Portilla. *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*. CEPC. Madrid, 1999. Pp. 47 – 52. Respecto a la reserva de ley, señala Balaguer Callejón que “la contraposición básica entre mayoría y minorías es la que fundamenta en los ordenamientos internos la reserva de ley, en cuanto la ley es expresión de las garantías formales que hacen posible el pluralismo [...] La contraposición mayoría – minoría exige, sin embargo, un espacio público desarrollado dentro de una comunidad política consolidada. No es el caso, todavía, de la Unión Europea, donde la tensión constitucional que se manifiesta en los procesos normativos de nivel superior no es la de mayoría – minorías. Por el contrario, esa tensión se refleja en otras variables que expresan en última instancia la doble legitimidad sobre la que descansa la Unión: la de los ciudadanos y la de los Estados”. Vid. Francisco Balaguer Callejón “La Constitución Europea: Forma y Contenido, Ciudadanos y Estados en la construcción del Sistema de Fuentes de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Político* nº 64. Número Monográfico sobre el Tratado Constitucional Europeo (I). UNED. Madrid, 2005. P. 127 - 128.

⁹ En los sistemas parlamentarios, predominantes en los Estados miembros de la UE, los Parlamentos ocupan una posición central y destacada en el sistema estatal. Vid. M. Aragón Reyes: “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”. En M. Aragón Reyes/ A.J. Gómez Montoso. *El Gobierno, problemas constitucionales*, 2005, p. 35.

¹⁰ Francisco Javier Matia Portilla. *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*. CEPC. Madrid, 1999. P. 38.

¹¹ Cada Tratado Constitutivo preveía la creación de su propia Asamblea, compuesta por delegados de los Parlamentos nacionales que serían designados según las normas y mecanismos fijados en cada EM, todo ello en tanto no se aprobase un procedimiento uniforme de elección por sufragio directo. Vid. Arts. 20 y 21 Tratado CECA (redacción original); arts. 3.1 y 108 Tratado CEEA (redacción original) y arts. 138.1 y 138.3 Tratado CEE (redacción original).

¹² Acta relativa a la elección de los representantes en el Parlamento Europeo por sufragio universal directo, aneja a la decisión del Consejo de 20 de septiembre de 1976. DO L 278 de 8.10.1976.

¹³ Decimos sustancialmente porque en algunos Estados miembros siguieron siendo compatibles los mandatos nacional y europeo.

¹⁴ Vid. Art. 1 del AEE. Es preciso recordar que, si bien instauró la elección por sufragio universal y directo, no estableció un procedimiento electoral uniforme para todos los Estados miembros, dejando en manos de los mismos el establecimiento de su propio sistema electoral para elegir a los europarlamentarios que les corresponden, eso sí, sobre la base de los principios generales recogidos en el Acta (vid. Art. 7.2 AEE).

¹⁵ Art. 5 AEE.

¹⁶ Art. 6.3 AEE.

mandatos, poniendo fin definitivamente al señalado vínculo de unión que, hasta estas primeras elecciones, habían mantenido PE y Parlamentos nacionales¹⁷.

No es hasta el Tratado de Maastricht de 1992 cuando se reconoce, por primera vez, un papel activo de los Parlamentos nacionales. Desde los orígenes de las Comunidades europeas la integración se había centrado en la vía económica, sector por sector, pues hay que recordar el fracaso del primer intento de construcción de una unión política producido en los primeros estadios del proceso de integración¹⁸. Toda vez que los objetivos económicos se fueron alcanzando, era cuestión de tiempo que se plantease nuevamente la cuestión de la integración política. El problema se centraba, principalmente, en cómo dotar de legitimidad democrática a dicha integración política. El Consejo Europeo de Roma, celebrado los días 27 y 28 de octubre de 1990¹⁹, señaló que para incrementar la legitimidad democrática de la Unión, el progreso de la Comunidad hacia la Unión Europea debía ir acompañado del desarrollo del papel del PE en la esfera legislativa y en el control de las actividades de la Unión lo cual, unido al papel de los Parlamentos nacionales, “*apuntalaría la legitimidad democrática de la Unión*”²⁰. Se abrió así un debate sobre el papel de los Parlamentos nacionales y su posible participación en los asuntos comunitarios que llevó a la inclusión de dos Declaraciones anejas al Tratado de la Unión Europea que trataron de dar respuesta a esta cuestión.

Por tanto, a partir del Tratado de Maastricht de 1992 se abren tres momentos importantes en el reconocimiento del papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción comunitaria: el señalado Tratado de 1992, que reconoce por primera vez un papel activo de los mismos mediante dos declaraciones anejas; el Tratado de Ámsterdam, que supuso un paso más incorporando un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea (con carácter vinculante); y la cumbre de Niza de 2000, que incluyó entre los temas a analizar por la Conferencia intergubernamental (CIG) que habría de tener lugar entre 2003 – 2004 el papel que debían jugar los Parlamentos nacionales en la futura construcción de la Unión Europea, CIG que daría lugar al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa en el que se recogían nuevas previsiones relativas a la participación de los Parlamentos nacionales en el sistema político comunitario. Tratado que, como es sabido, no llegó a entrar en vigor, pero la mayor parte de cuyas disposiciones han sido incorporadas al recientemente firmado Tratado de Lisboa.

Analizaremos, a continuación, las distintas previsiones contenidas en el Tratado de Maastricht, en el de Ámsterdam y en la “Constitución Europea”²¹ para pasar en un segundo momento a analizar las previsiones incorporadas en el nuevo Tratado de Lisboa.

¹⁷ Si bien, como ya hemos dicho, ya desde la aprobación del AEE algunos Estados miembros regularon la incompatibilidad de ambos mandatos y desde las primeras elecciones al PE el número de eurodiputados con doble mandato fue disminuyendo progresivamente en cada legislatura.

¹⁸ Con el intento de creación de una Comunidad Política Europea, propuesta por el Ministro italiano Alcide de Gasperi, pero rechazada finalmente por Francia. Para más información vid. Araceli Mangas Martín, Diego J. Liñán Noguera. *Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Quinta Edición*. Ed. Tecnos, 2005. Pp. 41-43.

¹⁹ Consejo que lanzaría dos Conferencias Intergubernamentales, una para la UEM y otra para la Unión Política, que conducirían a la firma del Tratado de Maastricht en 1992.

²⁰ Vid. Conclusiones del Consejo Europeo de Roma de 27 y 28 de octubre de 1990. Punto I: Conferencia sobre unión política.

²¹ No es preciso entrar a examinar el Tratado de Niza, pues no alteró el status quo establecido en Ámsterdam, si bien la Declaración nº 23 aneja al mismo abriría de nuevo el debate acerca del papel de los Parlamentos nacionales, señalándola como uno de los temas principales a abordar durante la CIG 2004. Para más información sobre el Tratado de Niza vid. José Manuel Martínez Sierra “El Tratado de Niza”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 21. Núm. 62. Mayo - Agosto 2001. P. 221 – 260.

2. Evolución del reconocimiento de la participación de los Parlamentos nacionales a nivel comunitario.

Es posible observar la evolución sufrida en el reconocimiento del papel que los PNNN deben tener en el ámbito comunitario: desde el reconocimiento meramente simbólico efectuado en las Declaraciones nº 13 y 14 anejas al Tratado de Maastricht, hasta las previsiones expresas respecto a su participación contenidas en el Tratado de Lisboa.

2.1 El Tratado de Maastricht

Como acabamos de señalar, es a partir del Tratado de Maastricht cuando se empiezan a plantear en la Unión Europea los procedimientos de participación de los Parlamentos nacionales²². El reconocimiento de su papel aparece por vez primera en las Declaraciones nº 13 y 14 anejas al citado Tratado²³.

Este reconocimiento es reflejo de toda una serie de estudios y propuestas realizadas por distintas comisiones y grupos de trabajo durante la década de los ochenta. De entre todos ellos, el Informe Cravinho de 24 de septiembre de 1991 serviría de fundamento a las citadas declaraciones²⁴, remarcando la necesidad de coordinar las actuaciones de los Parlamentos nacionales y del PE así como de un aumento de los contactos entre los mismos.

Efectivamente, se establecen por primera vez en una norma de Derecho originario ciertas disposiciones relativas al papel de los Parlamentos nacionales, pero se trata de dos declaraciones anejas al acta final del Tratado sin fuerza jurídica vinculante²⁵. La Declaración nº 13, por un lado, señalaba la conveniencia de fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión y de intensificar el intercambio de información entre los mismos y el PE, pero dejaba en manos de los Gobiernos de los Estados miembros la remisión de las propuestas legislativas de la Comisión y no establecía plazos para la misma ni que sanciones cabrían en caso de que no se realizase. Por lo tanto, quedaba en manos de los Gobiernos la potestad de transferir o no la propuesta legislativa a sus Parlamentos y, en el caso de que efectivamente se les transfiriese, al no establecer la declaración un plazo el Parlamento veía disminuidas sus posibilidades de pronunciarse antes de que el Consejo adoptase una decisión²⁶. Por otra parte, la citada declaración instaba asimismo a intensificar los contactos entre las Cámaras nacionales y el Parlamento Europeo; no viniendo sino a consagrar una práctica que se venía realizando en la Unión desde hacía unos años, pues las reuniones de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios se venían celebrando desde noviembre de 1989²⁷.

La declaración nº 14, por su parte, invitaba al PE y a los Parlamentos nacionales “a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o

²² Aunque ya en 1991 el PE adoptó, por iniciativa propia, una serie de medidas prácticas tendentes a reforzar los vínculos con los Parlamentos nacionales, para lo cual creó una unidad administrativa especial en los servicios del Parlamento. Vid. María de la Peña Romo García. *Historia del Parlamento Europeo (1950 – 2000)*. Universidad Rey Juan Carlos, servicio de publicaciones. Madrid, 2001; p. 265.

²³ Javier Laso Pérez, “El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*. Dykinson, Madrid 2005. p. 283.

²⁴ Carlos F. Molina del Pozo, Patricio E. Degiorgis de Pirro. *El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias. Legitimidad, Eficacia y Participación*. Ed. Cálamo, 2004. pp. 136 - 137.

²⁵ Muestra de la poca trascendencia que por entonces los Estados miembros daban a la participación de los mismos en los asuntos comunitarios.

²⁶ Vid. E. Aranda Álvarez, “El fortalecimiento de los Parlamentos ante la Unión Europea: la incorporación del early warning system”. En *La Constitución Europea: actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Marc Carrillo, Héctor López Bofia (coordinadores). Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006. P. 275.

²⁷ Tras la aprobación por parte de la Eurocámara de la “Resolución sobre las relaciones entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo” de 16 de febrero de 1989. DO C 69, 20 de marzo de 1989.

«Assises»)» a fin de debatir las grandes orientaciones de la Unión.²⁸ Se trataba de facilitar que los Parlamentos nacionales pudieran controlar y ejercer influencia política en los miembros de sus gobiernos (ya que son los que participan en los Consejos de Ministros o en los Consejos Europeos que adoptan las principales decisiones europeas).

2.2 El Tratado de Ámsterdam

El Tratado de Ámsterdam de 1997 supuso un paso más en el reconocimiento del papel de los Parlamentos nacionales al incorporar un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, cuyas disposiciones ya contaban con fuerza vinculante. El Protocolo contiene, por un lado, criterios para facilitar la participación indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios, articulando mecanismos de información a los mismos, y, por otro, consagra la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) como mecanismo de participación directa o colectiva.

En cuanto a la información que debe remitirse a los Parlamentos nacionales, se establece la obligación de transmitirles puntualmente todos los documentos de consulta de la Comisión: libros blancos, libros verdes y comunicaciones²⁹; y se establece un plazo de seis semanas para que puedan examinar la misma³⁰. Pero, de nuevo, no se señala quién debe realizar dicha transmisión, sigue dependiendo de los Ejecutivos, lo cual menoscaba el señalado plazo de seis semanas pues no se establece un tiempo límite para que los Gobiernos remitan la información a sus respectivos parlamentos.

Por lo que respecta a la COSAC, se formaliza su intervención en los asuntos comunitarios, introduciéndola en el Derecho originario y convirtiéndola en la vía ordinaria de participación directa de los Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios. Ahora bien, aparte de dicha institucionalización, su inclusión en el Derecho originario no implicó un cambio significativo en sus funciones y competencias respecto de las que ya venía ejerciendo desde su primera reunión en noviembre de 1989³¹.

El Protocolo supone un avance respecto de la situación anterior, pues está dotado de fuerza vinculante y viene a clarificar los documentos que se han de transmitir a los Parlamentos nacionales, estableciendo un deber vinculante tanto para la Comisión como para los Gobiernos y un plazo de seis semanas para que aquéllos se pronuncien. Pero continúa presentando limitaciones, pues no se establece un plazo para que los Gobiernos remitan la información recibida de la Comisión a sus Parlamentos nacionales, por lo que es difícil que éstos puedan pronunciarse en el citado plazo de seis semanas si sus gobiernos no remiten a tiempo la información, y la COSAC continúa siendo un foro de intercambio de información y de opiniones pero con una actividad muy limitada³².

²⁸ Declaración nº 14 aneja al Tratado de Maastricht relativa a la Conferencia de los Parlamentos. EUR – Lex. Versiones consolidadas. Recopilación de los Tratados (<http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre435.html>).

²⁹ Vid. Punto I.1 del Protocolo sobre el Comedido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado de Ámsterdam.

³⁰ Durante ese plazo, el Consejo no podrá deliberar sobre una propuesta legislativa de la Comisión. Vid. Punto I.3 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.

³¹ Vid. José Ángel Camisón Yagüe. “Participación Directa e Indirecta de los Parlamentos Nacionales en el Sistema Político de la Unión Europea y en los Sistemas Políticos Nacionales”. Tesis doctoral, UCM, 2007. P. 106.

³² Manuel Delgado – Iribarren García – Campero, “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Alvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. p. 777.

2.3 El Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa

Antes de entrar a analizar las disposiciones relativas a los Parlamentos nacionales introducidas en el fracasado Tratado “Constitucional” hemos de realizar un breve comentario de los pasos que llevaron a su conclusión. Como hemos visto, Maastricht y Ámsterdam incorporaron previsiones relativas a la cuestión de la participación de los Parlamentos nacionales en la arquitectura comunitaria. La siguiente modificación de los Tratados, realizada en Niza, no introdujo ninguna novedad al respecto, pero en una Declaración aneja al Acta final del Tratado, la 23, se volvió a plantear nuevamente la cuestión, incluyéndola entre los temas a analizar por la CIG que se habría de celebrar en 2004³³. Posteriormente, la “Declaración de Laeken”, adoptada por el Consejo Europeo en diciembre de 2001³⁴, profundizó en los temas contemplados en la citada Declaración nº 23, planteando también una serie de preguntas acerca del papel de los Parlamentos nacionales en la UE³⁵ y encargando a una Convención la tarea de darles respuesta. Dicha Convención comenzó sus trabajos el 1 de marzo de 2002 y encargó un examen y análisis más profundo de la cuestión a un grupo de trabajo³⁶, el grupo IV, que se centró en resolver dos grandes cuestiones: por un lado, qué papel debían desempeñar los Parlamentos nacionales en la nueva arquitectura de la Unión Europea; por otro, si era necesario crear nuevos órganos o procedimientos que permitieran una mejor participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea³⁷. Fruto de los trabajos llevados a cabo por la Convención, la misma adoptó un “Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa”, en el cual se integraba un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE con una primera parte dedicada a recoger unas reglas mínimas de información a los Parlamentos nacionales y una segunda dedicada a la cooperación entre éstos y el PE³⁸. En el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa³⁹ se incluyeron todas las previsiones recogidas por la Convención, incorporándose un Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión y un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁴⁰.

El Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la UE, al igual que el anterior anejo al Tratado de Ámsterdam, aparecía dividido en dos títulos: el primero relativo a la

³³ Vid. Declaración nº 23 relativa al futuro de la Unión aneja al Tratado de Niza, que apelaba a “*un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea*” entre las distintas partes interesadas³³ e indicaba que el proceso de reforma debería abordar la cuestión de la delimitación competencial entre los Estados miembros y la Unión, la simplificación de los Tratados, el estatuto que debía tener la Carta de los Derechos Fundamentales y el papel de los Parlamentos nacionales³³, todo ello con el fin de reconocer la necesidad de “*mejorar y supervisar permanentemente la legitimidad democrática y la transparencia de la Unión y de sus instituciones, con el fin de aproximar éstas a los ciudadanos de los Estados Miembros*” (apartado 6). Diario Oficial nº C 80 de 10 de marzo de 2001. Puede consultarse en la siguiente dirección web: <http://eur-lex.europa.eu/es/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html>.

³⁴ Vid. Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. Pueden consultarse en castellano en la siguiente página: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

³⁵ Vid. Declaración de Laeken, Anexo I de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Laeken. Pueden consultarse en castellano en la siguiente página: http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/ec/68832.pdf

³⁶ Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Convención Europea, Secretaría. CONV 353/02.

³⁷ No podemos extendernos aquí en el análisis de los trabajos realizados por el citado grupo de trabajo. Pueden consultarse las conclusiones y recomendaciones del mismo en su informe final: Informe final Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Convención Europea, Secretaría. Vid. CONV 353/02.

³⁸ Vid. Proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa. CONV 850/03 Bruselas, 18 de julio de 2003.

³⁹ Firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y publicado en el DOUE nº 310 de 16 de diciembre de 2004. Ha de recordarse, que el Tratado no ha sido aún ratificado por todos los Estados miembros, por lo que aún no ha entrado en vigor, paralización debida principalmente a los resultados negativos de los referéndums francés y holandés a la ratificación del mismo.

⁴⁰ Los textos se puede consultar en la página de la UE <http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>

información que debe ser remitida a los Parlamentos nacionales y a quién ha de transmitirla, y el segundo a la cooperación interparlamentaria.

Se ampliaba notablemente la información a remitir, así como los sujetos que debían proporcionarla, debiendo transmitir la misma directamente las instituciones comunitarias (Comisión, PE, Consejo de Ministros, Consejo Europeo o Tribunal de Cuentas, según quién sea el autor de la iniciativa) y no los gobiernos nacionales⁴¹. El plazo de seis semanas que ya establecía el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam para el examen por los Parlamentos nacionales de la información remitida se mantiene, si bien se introducían dos novedades: durante dicho plazo no se podría contrastar ningún acuerdo sobre la propuesta legislativa, “*salvo en casos urgentes debidamente motivados*”⁴²; y entre la inclusión de la propuesta en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición deberían transcurrir diez días, “*salvo en casos urgentes debidamente motivados*”. Se trataba de que los Parlamentos nacionales pudiesen examinar las propuestas legislativas antes de que se pronunciasen las instituciones de la Unión.

En cuanto a la cooperación interparlamentaria, se recogió de nuevo en la segunda parte del Protocolo⁴³. Por un lado, se establecía que el PE y los Parlamentos nacionales definirían conjuntamente la manera de organizar y potenciar una eficaz y regular cooperación interparlamentaria. Por otro, y respecto a la COSAC, se establecía que podría dirigir al PE, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgase conveniente; que fomentaría el intercambio de información y prácticas idóneas entre los Parlamentos nacionales y el PE y entre sus comisiones especializadas; y que podría organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos. Aportaba pocas novedades con respecto a lo previsto en Ámsterdam.

En cuanto al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, introducía un nuevo mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales: el sistema de alerta temprana⁴⁴. El mecanismo suponía un avance en cuanto a la participación de los Parlamentos nacionales pues, con el Protocolo anterior, éstos sólo podían pronunciarse sobre el respeto de dicho principio a través de la COSAC. A través del citado mecanismo se atribuía expresamente el control del respeto del principio de subsidiariedad a los Parlamentos nacionales⁴⁵, permitiendo así a los mismos velar por que los proyectos de actos legislativos europeos fuesen conformes con el principio de subsidiariedad. El sistema se activaría si se recibiesen un cierto número de dictámenes considerando que una propuesta fuese contraria a los requisitos del principio de subsidiariedad⁴⁶.

⁴¹ Se evita así el retraso que sufren algunos parlamentos en su recepción, según la mayor o menor diligencia de sus gobiernos. Dependiendo del origen del proyecto legislativo, será una institución u otra la encargada de dar traslado del mismo a los Parlamentos nacionales: si el proyecto tiene origen en el PE, éste será el encargado de transmitirlo; y si tiene su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el BCE o en el BEI, el encargado de su transmisión será el Consejo, el cual está obligado asimismo a remitir inmediatamente a los mismos las posiciones a las que se ha llegado tras su adopción (art. III-396 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa).

⁴² Art. 4 Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos nacionales (Constitución Europea).

⁴³ Arts. 9 y 10 Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos nacionales (Constitución Europea).

⁴⁴ Este sistema fue elaborado por el Grupo de Trabajo I de la Convención Europea, a fin de evitar la creación de un nuevo órgano y de establecer un mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales que no interfiriese ni bloquease el procedimiento legislativo comunitario. Manuel Delgado – Iribarren García – Campero, “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Alvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. p. 780.

⁴⁵ Art. I-11 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

⁴⁶ Vid. Artículo 7 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Puede consultarse en la siguiente dirección: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0207:0209:ES:PDF>.

El Tratado preveía, asimismo, que los Parlamentos nacionales habrían de ser informados por el Consejo respecto de las solicitudes de adhesión de un nuevo EM⁴⁷. Esta previsión constituía una novedad, pues anteriormente no había obligación de informar a los mismos, si bien evidentemente sí participaban en el proceso de ratificación del Tratado de adhesión, pues el mismo ha de ser ratificado por todos los Estados miembros de acuerdo con sus normas constitucionales⁴⁸ lo cual, generalmente, exige la intervención del Parlamento.

Por último, el Tratado constitucional también contemplaba expresamente la participación directa de los Parlamentos nacionales en el proceso de modificación del Tratado, en concreto en los arts. IV- 443 y IV- 444, con lo que se les otorgaba un cierto papel constituyente⁴⁹.

En cuanto a la participación en el procedimiento de revisión ordinario, el art. IV- 443⁵⁰ establecía que el Consejo notificaría a los Parlamentos nacionales cualquier proyecto de revisión del Tratado y que, en caso de una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas⁵¹, el Presidente del Consejo Europeo convocaría una Convención⁵² en la que estarían integrados representantes de los Parlamentos nacionales⁵³.

Por lo que respecta al segundo de los mecanismos de revisión previstos por el Tratado, el simplificado, el art. IV-444 recogía dos supuestos en los cuales no sería necesario convocar ni una Convención ni una CIG, mecanismo también denominado “cláusula pasarela” y que permitía de esta manera modificar la forma de aplicar ciertas disposiciones, en concreto las contempladas en la Parte III del Tratado, sin tener que acudir al procedimiento de revisión ordinario, más complejo. Mediante este sistema, el Consejo Europeo podía adoptar una decisión europea que permitiese al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada respecto de una decisión para la que necesitaría la unanimidad⁵⁴, así como que el Consejo pudiese adoptar leyes o leyes marco europeas por el procedimiento legislativo ordinario cuando debería seguirse un procedimiento legislativo especial⁵⁵. En ambos casos, se habría de notificar dicha intención del Consejo Europeo a los Parlamentos nacionales que, en un plazo de seis meses desde la notificación, podrían oponerse a la utilización de este procedimiento. Y en caso de que un solo PN se opusiera en dicho plazo, el Consejo Europeo no podría adoptar la decisión europea⁵⁶.

⁴⁷ Art. I-58.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa: “*Todo Estado europeo que desee ser miembro de la Unión dirigirá su solicitud al Consejo. Se informará de esta solicitud al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales [...]*”.

⁴⁸ Idéntica previsión se contiene en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, en cuyo art. I-59.2 señala que “[...] *Este acuerdo deberá ser sometido a ratificación por todos los Estados contratantes, de conformidad con sus respectivas normas constitucionales*”.

⁴⁹ José Manuel Martínez Sierra. “El poder constituyente europeo”, *op. cit.* Pp. 243 y ss.

⁵⁰ Para una visión de los procedimientos de reforma establecidos por el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, Vid. Francisco Balaguer Callejón. “La Constitución Europea: Forma y Contenido, Ciudadanos y Estados en la construcción del Sistema de Fuentes de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Político n° 64. Número Monográfico sobre el Tratado Constitucional Europeo (I)*. UNED. Madrid, 2005. P. 132 - 139.

⁵¹ Los proyectos de revisión pueden presentarse por el Gobierno de cualquier Estado Miembro, por el PE o por la Comisión. Art. IV-443 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵² Recordar, que la Convención es la encargada de examinar los proyectos de revisión presentados y llegar a un consenso sobre las reformas propuestas, elaborando una recomendación respecto a cuáles deben ser introducidas en el Tratado.

⁵³ Luego los Parlamentos nacionales participarían en este proceso de reforma en tres momentos:

- cuando les es notificado el proyecto de revisión por el Consejo, si bien no pueden proponer modificaciones, competencia que sólo tienen los Gobiernos de los Estados miembros, la Comisión y el PE.
- Durante la fase de la Convención, pues la misma estará formada también por representantes de los Parlamentos nacionales.
- En la fase de ratificación, pues la ratificación tanto de los Tratados originarios como de sus modificaciones se debe realizar según las normas constitucionales de cada EM, lo que normalmente exige la participación del Parlamento nacional (y así lo recoge el propio art. IV-443 del Tratado Constitucional en su apartado 3°).

⁵⁴ Excepto para las decisiones que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa. Art. IV-444.1 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵⁵ Art. IV-444.2 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

⁵⁶ Art. IV-444.3 del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Siguió, por tanto, la tendencia de no crear nuevos órganos, limitándose a la reforma de un órgano ya existente: la COSAC. Luego en el texto constitucional se veían pocas novedades con respecto a la situación anterior, salvo el mencionado mecanismo de alerta temprana y la previsión de utilización de la Convención como nuevo mecanismo para la reforma de los tratados.

Como es sabido, el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa no pudo entrar en vigor, pues fue rechazado en referéndum por Francia⁵⁷ y Holanda⁵⁸. Durante dos años se intentó sacar adelante el texto, pero no fue posible y en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 21 y 22 de junio de 2007 los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros acordaron convocar una nueva CIG que habría de elaborar un nuevo Tratado por el que se modificasen los Tratados existentes⁵⁹. A continuación, pasaremos a analizar las previsiones introducidas en el nuevo Tratado de Lisboa respecto a la cuestión que estamos analizando.

3. El Tratado de Lisboa

El no de los pueblos francés y holandés al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa supuso el comienzo del fin del texto “constitucional”⁶⁰. Finalmente, durante la Presidencia alemana en el primer semestre de 2007, se consiguió salir del atolladero⁶¹ y en la reunión del Consejo Europeo celebrada en Bruselas el 21 y 22 de junio se acordó convocar una nueva CIG que se encargaría de elaborar un nuevo Tratado de Reforma⁶². Se abandonaba así definitivamente la intención de elaborar una “Constitución” para Europa⁶³ y se optaba por modificar los Tratados existentes, si bien se dejaba claro que en el Tratado de Reforma se introducirían la mayor parte de las innovaciones que aquella contenía⁶⁴.

3.1 El mandato de la CIG de 2007

En el mandato dado por el citado Consejo Europeo a la CIG, se pedía a la misma que elaborase un Tratado de Reforma de los Tratados existentes en el cual, como ya hemos señalado, se

⁵⁷ El referéndum se celebró el 29 de mayo de 2005, con una participación del 69,74 %, un 54,8% de votos en contra y un 45,13% de votos a favor. Vid. Parlamento Europeo, oficina en España: <http://209.85.129.104/search?q=cache:Ue3gP2RT1esJ:www.europarl.es/index.php%3Fopcion%3D6%26reqPage%3D%252Fconstitucion%252Fratificacion.htm+francia+referendum+constituci%C3%B3n+europea+fecha&hl=es&ct=clnk&cd=6&gl=es>.

⁵⁸ El referéndum se celebró el 1 de junio de 2005, con una participación del 62,8 %, un 61,6% de votos en contra y un 38,4% de votos a favor. Vid. Parlamento Europeo, oficina en España: <http://209.85.129.104/search?q=cache:Ue3gP2RT1esJ:www.europarl.es/index.php%3Fopcion%3D6%26reqPage%3D%252Fconstitucion%252Fratificacion.htm+francia+referendum+constituci%C3%B3n+europea+fecha&hl=es&ct=clnk&cd=6&gl=es>.

⁵⁹ El Tratado de la Comunidad Europea firmado en Roma en 1957, que pasaría a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión, y el Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht en 1992. Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07). P. 15.

⁶⁰ Vid. Cit. 241 y 242.

⁶¹ Si bien haciendo ciertas concesiones, como el abandono de la creación de un Ministro de Asuntos Exteriores y la no incorporación en los Tratados de la Carta Europea de Derechos Fundamentales, ante las reticencias impuestas por Reino Unido, y el aplazamiento de la entrada en vigor del nuevo sistema de votación en el Consejo hasta el 2014, por exigencia de Polonia. Vid. European Union Press Releases. “A good day for Europe”. 23-06-2007. http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/June/0623ER.html Vid, asimismo, El País, “Europa recupera el pulso”, 24 de junio de 2007, pp. 3 a 11.

⁶² Vid. Puntos 8 y 10 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, p. 2.

⁶³ Si bien de Constitución el anterior texto sólo tenía el nombre, pues seguía tratándose de un Tratado tal y como indicaba el propio nombre del mismo: “Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa”.

⁶⁴ Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto I.1 del Anexo I, p. 15.

introdujesen las innovaciones resultantes de la CIG de 2004⁶⁵. Se ha optado, por tanto, por un Tratado que introduzca modificaciones en los Tratados existentes, en lugar de un Tratado Constitucional que derogue los anteriores, cuál era el objetivo del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa⁶⁶. Así, sólo se someten a ratificación las modificaciones que se pretendan introducir, sin tener que reabrir de nuevo cuestiones ya negociadas y cerradas. Además, por otra parte, de esta forma los Estados miembros en los cuales no es obligatorio someter el Tratado de Reforma a referéndum popular, podrán justificar ante su opinión pública la ratificación vía parlamentaria⁶⁷.

Por lo que respecta a la cuestión objeto del presente artículo, los Parlamentos nacionales, en el mandato dado a la CIG se establece que “*su función se plasmará en un nuevo artículo de carácter general*”⁶⁸, artículo en el que se han recogido cuestiones como la obligación por parte de las Instituciones comunitarias de mantenerles informados o su función en cuanto guardianes del respeto del principio de subsidiariedad, entre otras; función que persigue que los Parlamentos nacionales contribuyan activamente al buen funcionamiento de la Unión⁶⁹.

En cuanto a los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad señala el mandato que se “*anexarán a los Tratados existentes*”⁷⁰ y que las modificaciones que haya que realizar en los mismos “*se efectuarán a través de Protocolos anejos al Tratado de Reforma*”⁷¹. Atendiendo al mandato dado a la CIG, dos son las novedades introducidas en los citados Protocolos⁷²:

1. Por una parte, se amplía de seis a ocho semanas el plazo de que disponen los Parlamentos nacionales para examinar los proyectos de actos legislativos y para formular su dictamen motivado en materia de subsidiariedad.
2. Por otra, se añade un mecanismo de control reforzado de la subsidiariedad a lo ya acordado en la CIG de 2004: cuando un proyecto de acto legislativo sea objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, la Comisión tendrá que volverlo a examinar, si bien podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo. En el caso de que decida mantenerlo, habrá de justificarlo mediante un dictamen motivado en el que explique por qué considera que se respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen, junto con los dictámenes correspondientes de los Parlamentos nacionales, será transmitido al legislador de la UE (al Consejo y al PE) y es aquí donde se pondrá en marcha un procedimiento específico:

⁶⁵ “Por lo que respecta al contenido de las modificaciones de los actuales Tratados, se integrarán en el TUE y en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión las novedades resultantes de la CIG de 2004, tal como se especifican en el presente mandato” Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto I.4 del Anexo I, p. 16. El mandato también puede consultarse en la nota de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Bruselas 26 de junio de 2007. Doc. 11218/07.

⁶⁶ Ha de recordarse, que con el citado Tratado se pretendía una simplificación y reorganización de los Tratados existentes con el fin de incrementar la transparencia y de una mayor claridad y legibilidad, lo que no va a ser posible con el nuevo Tratado de Reforma. Vid. Paolo Ponzano. “Le nouveau Traité de réforme”. Narrative text du nouveau traité de réforme, souhaité par le groupe des professeurs Jean Monnet, lors de sa réunion de 3 juillet, que commente les aspects plus problématiques du nouveau Traité en vue de la Conférence de Professeurs Jean Monnet des 20/21 septembre 2007. P. 14

⁶⁷ Vid. Paolo Ponzano. “Le nouveau Traité de réforme”. Narrative text du nouveau traité de réforme, souhaité par le groupe des professeurs Jean Monnet, lors de sa réunion de 3 juillet, que commente les aspects plus problématiques du nouveau Traité en vue de la Conférence de Professeurs Jean Monnet des 20/21 septembre 2007. P. 3-4.

⁶⁸ Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07). Punto II. 11 Anexo I, p. 17.

⁶⁹ *Íbid.*, Anexo I, Modificaciones del Tratado UE, Título II, p. 26.

⁷⁰ *Íbid.*, Punto IV.21 Anexo I p. 23.

⁷¹ *Íbid.*, Punto I.2 Anexo I, p. 15.

⁷² *Íbid.*, Punto II. 11, Anexo I, p. 17.

- Antes de que concluya la primera lectura, de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario, el legislador estudiará la compatibilidad de la propuesta de la Comisión con el principio de subsidiariedad.
- Si por una mayoría del 55% de los miembros del Consejo, o una mayoría de los votos emitidos en el PE, el legislador entiende que no es compatible con el citado principio, entonces se desestimará la propuesta legislativa.

Otra de las novedades introducidas es la obligación de informar a los Parlamentos nacionales de las solicitudes de adhesión de nuevos Estados a la Unión⁷³.

3.2 La CIG 2007

Siguiendo lo acordado en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas el 21 y 22 de junio de 2007, la Presidencia del Consejo acordó la convocatoria de la CIG para el 23 de julio de 2007⁷⁴.

De acuerdo con el artículo 48 del TUE, el Gobierno alemán presentó una propuesta sobre la revisión de los Tratados en los que se fundamenta la Unión⁷⁵ y, acto seguido, el Consejo realizó las pertinentes consultas al PE, a la Comisión y al BCE sobre la convocatoria de una CIG a tal fin.

El BCE fue el primero en emitir su dictamen, el 5 de julio de 2007, acogiendo la convocatoria de la CIG y manifestando su disposición a contribuir a la misma durante sus trabajos⁷⁶. El 10 de julio, la Comisión emitió su dictamen favorable a la convocatoria, comprometiéndose asimismo a contribuir al éxito de la misma⁷⁷. El PE, por su parte, emitió su dictamen favorable el 11 de julio, si bien lamentaba que en el mandato dado a la CIG se abandonaban algunos elementos importantes acordados en la anterior CIG de 2004, como el concepto de Tratado Constitucional o una declaración inequívoca de la primacía del Derecho de la Unión⁷⁸, y expresaba su preocupación por el hecho de que el mandato permitiese que algunos Estados miembros puedan “acogerse a una creciente número de excepciones con respecto a la aplicación de disposiciones importantes de los futuros Tratados”⁷⁹; aunque se congratulaba porque el mandato preservase en gran parte el “fondo del Tratado Constitucional”⁸⁰.

⁷³ *Ibid*, Punto II.16, Anexo I, p. 19.

⁷⁴ “De resultas del proyecto presentado el 27 de junio por el Gobierno de la República Federal de Alemania (doc. 11222/07), que recoge el mandato aprobado por el Consejo Europeo de 21-23 de junio de 2007 y teniendo en cuenta el dictamen favorable del Consejo emitido el 16 de julio, conforme al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, la Presidencia del Consejo procede así a convocar una Conferencia de Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros con el fin de adoptar de común acuerdo las modificaciones que se habrán de introducir en los Tratados constitutivos de la Unión Europea. La primera reunión de la Conferencia tendrá lugar en Bruselas el 23 de julio de 2007”. Nota de transmisión de la Presidencia de 17 de julio de 2007. Doc. 12004/07.

⁷⁵ Vid. Doc. 11222/07, de la Secretaría General del Consejo, de 26 de junio de 2007.

⁷⁶ Vid. Opinion of the European Central Bank of 5 July 2007 at the request of the Council of the European Union on the opening of an Intergovernmental Conference to draw up a Treaty amending the existing Treaties (CON/2007/20).

⁷⁷ Vid. Dictamen de la Comisión Europea con arreglo al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada para revisar los Tratados COM (2007) 412 final.

⁷⁸ Vid. Punto 3 Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – [2007/0808\(CNS\)](#)). P. 4.

⁷⁹ Vid. Punto 4 Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – [2007/0808\(CNS\)](#)), p. 4. Referencia clara a las nuevas cláusulas opting-out y a otras derogaciones previstas a favor de ciertos Estados miembros, como es el caso del Reino Unido respecto a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial, o las disposiciones del Protocolo relativo al carácter obligatorio de la Carta de Derechos Fundamentales de 7 de diciembre de 2000. Vid., a este respecto, nota al pie n° 19 del mandato del Consejo Europeo a la CIG donde se señala que dicho Protocolo se adjuntará como anexo a los Tratados.

⁸⁰ Vid. Punto 8 Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – [2007/0808\(CNS\)](#)), p. 4.

Teniendo en cuenta estos dictámenes, el Consejo emitió el 16 de julio su dictamen favorable respecto a la convocatoria de la CIG, procediendo la Presidencia a convocar la misma para el 23 de julio del citado mes⁸¹; el 7 y 8 de septiembre los Ministros de Asuntos Exteriores se reunieron para debatir el progreso de los trabajos; y en la cumbre del Consejo Europeo celebrada en Lisboa los días 18 y 19 de octubre del 2007, los Jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el Tratado de Reforma⁸².

El nuevo Tratado se firmó en Lisboa el 13 de diciembre de 2007 y, tras la firma, se ha abierto el proceso de ratificación en los distintos Estados miembros. Hungría ha sido el primer Estado Miembro en ratificar el Tratado, el 17 de diciembre, pocos días después de la firma del mismo⁸³. La intención es que en 2008 ya haya sido ratificado por todos los Estados miembros, a fin de que el Tratado pueda entrar en vigor antes de las elecciones al PE previstas para junio de 2009. Seguramente sólo se someterá a referéndum en Irlanda, el único Estado obligado constitucionalmente a realizarlo⁸⁴.

En el Tratado se han incorporado la gran mayoría de las previsiones acordadas por la CIG de 2004 y, respecto a la cuestión de los Parlamentos nacionales, su función será mayor que la acordada en aquélla.

3.3 Previsiones relativas a los Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa

En el nuevo Tratado la función de los Parlamentos nacionales aparece recogida en un artículo de carácter general, tal y como había establecido el propio Consejo Europeo en su mandato a la CIG⁸⁵. Por otra parte, también se encuentran previsiones respecto a los mismos en el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE, el cual recoge, por un lado, y como veremos a continuación, disposiciones relativas a la información que les ha de ser suministrada y, por otro, disposiciones relativas a la cooperación interparlamentaria.

3.3.1. La función de los Parlamentos nacionales

Dentro del nuevo Título II del TUE, que contiene las disposiciones relativas a los principios democráticos, el nuevo artículo 8C recoge la función que tendrán los Parlamentos nacionales a nivel de la Unión, señalando que contribuirán a un buen funcionamiento de la misma, para lo cual establece que⁸⁶:

⁸¹ Vid. Nota de transmisión de la Presidencia de 17 de julio de 2007 a los Ministros de AAEE sobre la convocatoria de la CIG, doc. N° 12004/07. El mismo 23 de julio, a la apertura de la CIG, la Presidencia portuguesa presentó un proyecto de Tratado basado en el mandato acordado por el Consejo Europeo que puede consultarse en la página web de la CIG: http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=1300, documentos CIG 1/07, 2/07, 3/07 y 4/07. El 5 de octubre de 2007, se presentó un nuevo Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que recogía las modificaciones introducidas durante los trabajos de la CIG y que puede consultarse en la misma página web, documentos CIG 1/1/07.

⁸² De nuevo Polonia volvió a plantear nuevas exigencias, al igual que hizo durante la cumbre del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, logrando esta vez garantías adicionales para el ejercicio de la capacidad de bloqueo. También fue dura la negociación con Italia, que finalmente consiguió un eurodiputado más en el PE a partir de 2009. Agencia EFE, 19 de octubre de 2007, en http://es.noticias.yahoo.com/rtrs/20071019/tts-politica-ue-tratado-ca02f96_1.html.

⁸³ La ratificación se ha realizado por vía parlamentaria, con 325 votos a favor, 5 en contra y 14 abstenciones) Agence Europe, Bruselas 18-12-2007. Vid, asimismo, página web de la UE, Tratado de Lisboa, Noticias: http://www.europa.eu/lisbon_treaty/news/index_es.htm

⁸⁴ José Manuel Martínez Sierra. "La reforma constitucional y el referéndum en Irlanda: a propósito de Niza". *Teoría y Realidad Constitucional* n° 7, 1º semestre 2001. Pp. 299 – 314.

⁸⁵ Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07). Anexo I, Modificaciones del TUE, Título II, p. 26.

⁸⁶ Vid. Artículo 1 punto 12 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

- los Parlamentos nacionales “*serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*”. Esta previsión ya estaba recogida en el actual Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales así como en el mismo Protocolo anejo a la Constitución Europea y ahora, por primera vez, aparece recogida en el cuerpo del Tratado además de en un Protocolo anejo.
- “*velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”⁸⁷. Ha de recordarse que el vigente Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales no contiene ninguna previsión al respecto, sólo pueden pronunciarse sobre el respeto del citado principio a través de la COSAC y de una manera no vinculante para las instituciones comunitarias⁸⁸.
- Cuestión no prevista en los de momento vigentes Tratados⁸⁹, es la participación de los mismos dentro el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, “*en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 61C del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea*” así como que los mismos “*estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 69G y 69D de dicho Tratado*”.
- Tampoco aparece previsto en los Tratados vigentes su la participación en los “*procedimientos de revisión de los Tratados*”, cuestión recogida ahora tanto en este artículo de carácter general como en el artículo 48 del Tratado de Lisboa.
- Asimismo, se les informará de “*las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado*”, cuestión introducida en el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa y que anteriormente tampoco estaba prevista.
- Por último, se establece que “*participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento europeo*”, cooperación que ya se viene realizando desde tiempo atrás⁹⁰.

Por primera vez se recoge en el cuerpo de un Tratado una referencia expresa a la función que han de tener los Parlamentos nacionales en el sistema político comunitario y no simplemente en un Protocolo anejo⁹¹. Se sigue así, en esta ocasión, una de las recomendaciones del Grupo de Trabajo IV, que preparó el Proyecto de Tratado constitucional, el cual recomendó que en el mismo se incorporase una referencia general a la función de los Parlamentos nacionales en la UE, recomendación que finalmente no se incluyó en el citado texto⁹².

⁸⁷ Esta previsión también aparece recogida en el párrafo 2º del apartado 3 del nuevo artículo 3ter del TUE. Vid. Artículo 1 punto 6 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

⁸⁸ Vid. Punto II.6 Protocolo (nº9) sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (1997). Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C321 E/1 de 29 de diciembre de 2006. El Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa también recogía esta misión de los Parlamentos nacionales en su artículo I-11.

⁸⁹ Sí en el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, arts. III-260, III-273 y III-276.

⁹⁰ Respecto a la cooperación entre el PE y los Parlamentos nacionales, cada Estado Miembro ha establecido prácticas propias, siendo posible encontrar desde comisiones conjuntas compuestas por miembros del parlamento nacional y del PE en la que estos últimos disponen de los mismos derechos que los primeros a otros casos en los que no está prevista ni siquiera su participación. Los parlamentarios nacionales, en cambio, sí participan periódicamente en las reuniones de las comisiones del PE, aunque sin derecho de voto. Y por lo que respecto a los mecanismos de cooperación multilateral, entre los distintos Parlamentos nacionales, el método más destacado utilizado hasta la fecha es la COSAC.

⁹¹ Los actuales Tratados no hacen referencia expresa a los Parlamentos nacionales, sino que simplemente reconocen de manera implícita su participación en ciertos casos, como cuando han de ratificar ciertas decisiones ya adoptadas por las instituciones comunitarias, cual es el caso de las modificaciones de los Tratados y de los Tratados de adhesión de nuevos Estados, o desarrollar las mismas, cual es el caso de las Directivas.

⁹² Vid. Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales. Convención Europea, Secretaría. CONV 353/02.

3.3.2. Disposiciones del Tratado que hacen referencia a los Parlamentos nacionales

Aparte de lo previsto en el nuevo artículo 8C del TUE que acabamos de analizar, el Tratado de Lisboa introduce *otras menciones expresas* a los Parlamentos nacionales a lo largo del articulado del TUE y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, a diferencia de los actuales Tratados donde la única referencia expresa se encuentra en el “*Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea*”⁹³.

Así, dentro del TUE, se establece que los Parlamentos nacionales se encargarán de velar por el respeto del principio de subsidiariedad⁹⁴; que los miembros del Consejo y del Consejo Europeo serán democráticamente responsables “*bien ante sus parlamentos nacionales bien ante sus propios gobiernos*”⁹⁵; se introduce un artículo que recoge con carácter general la función de los mismos en la UE⁹⁶; se dispone que habrán de serles notificados los proyectos de revisión de los Tratados y que, en caso de que se acepte una revisión, se convocará una Convención en la que éstos también participarán⁹⁷; que cuando el Consejo Europeo quiera adoptar una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en un ámbito en el que se requiera la unanimidad o adoptar actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario allí donde debería seguirse uno especial, dicha iniciativa habrá de transmitirse a los Parlamentos nacionales, que tendrán un plazo de 6 meses para pronunciarse, no pudiendo adoptarse esa decisión si uno de ellos se opone⁹⁸; y, por último, establece también que se informará a los mismos de la solicitud de adhesión de un nuevo Estado miembro⁹⁹.

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁰⁰, por su parte, también recoge varias previsiones en relación con los Parlamentos nacionales. Al igual que el TUE establece que los Parlamentos nacionales velarán porque se respete el principio de subsidiariedad, en este caso en relación con las propuestas legislativas presentadas en el marco de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial¹⁰¹. También serán informados del contenido y alcance

⁹³ Tal y como ya se había recogido en el fracasado Tratado constitucional. Nos referimos a referencias expresas relativas a su participación en el cuerpo del Tratado, pues en los anteriores Tratados se encuentran artículos que requieren la participación de los mismos. Así, por ejemplo, para la ratificación de las modificaciones de los Tratados (art. 48 TUE) o de los Tratados de adhesión de nuevos países miembros (art. 49 TUE); o disposiciones como la decisión del Consejo Europeo sobre la definición progresiva de una política de defensa común (artículo 17.1 TUE párrafo 1º); los convenios en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (artículo 34.2 TUE letra b); o las decisiones del Consejo por las que se transfieren al primer pilar acciones contempladas en el tercer pilar (artículo 42 del TUE); previsiones en las que se señala que se adoptarán por los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales, lo cual requiere la intervención de los Parlamentos nacionales.

⁹⁴ Vid. Nuevo Artículo 3ter apartado 3 del TUE. Artículo 1 punto 6 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

⁹⁵ Vid. Nuevo Artículo 8A apartado 2 del TUE. Artículo 1 punto 12 del Tratado de Lisboa.

⁹⁶ Vid. Nuevo Artículo 8C TUE. *Ibid.*

⁹⁷ Vid. Nuevo Artículo 48.2 y 3 TUE. Artículo 1 punto 56 del Tratado de Lisboa. Entran a participar, por tanto, en el procedimiento de revisión ordinario de los Tratados. Ahora bien, como veremos al analizar la Convención como nuevo mecanismo para la reforma de los Tratados, “*El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique*”. Art. 48.3 párrafo 2º.

⁹⁸ Vid. Nuevo Artículo 48.7 TUE. Artículo 1 punto 56 del Tratado de Lisboa. Se trata de un mecanismo de revisión simplificado de los Tratados o también denominado “cláusula pasarela” que permite modificar la forma de aplicar ciertas disposiciones sin tener que convocar una Convención ni una CIG.

⁹⁹ Vid. Nuevo Artículo 49 TUE. Artículo 1 punto 57 del Tratado de Lisboa. Previsión, como ya hemos visto, también recogida en el nuevo art. 8C letra e) del TUE así como en el art. 6 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales. Hasta ahora no había obligación de informar a los mismos pero, evidentemente, los Parlamentos nacionales sí participaban en el proceso de ratificación del Tratado de adhesión pues éste tiene que ser ratificado por todos los Estados miembros según sus normas constitucionales lo que, por lo general, requiere la intervención de los parlamentos.

¹⁰⁰ Nos referiremos a él como TFUE.

¹⁰¹ Vid. Nuevo Artículo 61B del TFUE. Artículo 2 punto 64 del Tratado de Lisboa.

de las evaluaciones que los Estados miembros pueden realizar respecto a la aplicación por sus autoridades de las políticas de la Unión relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia¹⁰², así como de los trabajos realizados por el comité permanente que, conforme al artículo 61D del TFUE, se creará para garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior¹⁰³. También se les comunicará la propuesta de la Comisión al Consejo para que éste adopte una decisión por la que determine los “aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario”¹⁰⁴; participarán en la evaluación de las actividades del Eurojust y el control de las actividades de Europol que llevará a cabo el PE¹⁰⁵; y, por último; se les “indicarán” las propuestas que consideren “necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto”¹⁰⁶.

Los Parlamentos nacionales únicamente adquieren un derecho de veto en el caso de las “cláusulas pasarela” es decir, en el caso de que se opusieran a una decisión del Consejo Europeo por la cual se permitiese al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en un ámbito en el que es necesaria la unanimidad o adoptar actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario cuando debería seguirse el procedimiento legislativo especial. Sólo en dichos casos, si un solo Parlamento nacional se opone, la decisión no podrá ser adoptada. En los demás casos, simplemente se les informa¹⁰⁷, se les comunica¹⁰⁸ o se les notifica¹⁰⁹, llegándose incluso a utilizar una expresión ambigua como “indicar”¹¹⁰.

3.3.3. El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

De acuerdo con el mandato dado por el Consejo Europeo a la CIG, los nuevos protocolos acordados en la CIG de 2004 “se anexarán a los Tratados existentes”¹¹¹. A este respecto, el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea se ha anexo al Tratado de Lisboa, recogiendo las modificaciones pertinentes¹¹².

¹⁰² Vid. Nuevo Artículo 61C TFUE. *Ibid.*

¹⁰³ Vid. Nuevo Artículo 61D TFUE. *Ibid.*

¹⁰⁴ “La propuesta a que se refiere el párrafo segundo se comunicará a los Parlamentos nacionales. En caso de que un Parlamento nacional notifique su oposición en los seis meses posteriores a la comunicación, la decisión no será adoptada. En ausencia de oposición, el Consejo podrá adoptar la decisión”. Vid. Nuevo Artículo 65.3 TFUE. Artículo 2 punto 66 del Tratado de Lisboa.

¹⁰⁵ El procedimiento conforme al cual participarán tanto los Parlamentos nacionales como el PE en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol se determinará en el reglamento que PE y Consejo habrán de adoptar determinando la estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y competencias de éstos. Vid. Nuevos Artículos 69D y 69G TFUE. Artículo 2 puntos 67 y 68 del Tratado de Lisboa.

¹⁰⁶ Vid. Nuevo Artículo 308 TFUE. Artículo 2 punto 289 del Tratado de Lisboa.

¹⁰⁷ De las solicitudes de adhesión de un nuevo Estado miembro (nuevo artículo 34 TUE), del contenido y alcance de las evaluaciones que los Estados miembros pueden realizar respecto a la aplicación por sus autoridades de las políticas de la Unión relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia (nuevo artículo 63 TUE).

¹⁰⁸ Les será comunicada la propuesta de la Comisión al Consejo para que éste adopte una decisión por la que determine qué aspectos del derecho de familia con implicaciones transfronterizas pueden ser objeto de actos adoptados por el procedimiento legislativo ordinario. Nuevo artículo 69D Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión.

¹⁰⁹ Les serán notificados los proyectos de revisión de los Tratados. Nuevo artículo 33 TUE.

¹¹⁰ El nuevo artículo 308 del TFU establece que se les “indicarán” las propuestas que consideren “necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para alcanzar uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto”.

¹¹¹ Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto IV.21 del Anexo I, p. 23.

¹¹² Se ha eliminado la palabra “europeos” allí donde se hacía referencia a los proyectos de actos legislativos y se han quitado también las referencias a la “Constitución Europea”, restando por lo demás todas sus previsiones igual que las acordadas en la CIG de 2004 como veremos a continuación.

El Protocolo se divide en dos títulos: el primero relativo a la información que debe darse a los Parlamentos nacionales¹¹³ y el segundo a la cooperación interparlamentaria¹¹⁴.

Respecto a la información que debe ser remitida a los Parlamentos nacionales, el Protocolo añade nuevos supuestos a los ya existentes hasta la fecha¹¹⁵. El objetivo es mejorar la información que los Parlamentos nacionales reciben para que así puedan controlar de una manera más eficaz la actividad comunitaria de sus gobiernos. Para ello, se establece también un plazo suficiente para que puedan examinar dicha información y dar a conocer su posición a sus Gobiernos.

También se amplían los sujetos que deben proporcionar la información, encargándose las instituciones comunitarias de transmitir directamente la misma (Comisión, PE, Consejo de Ministros, Consejo Europeo o Tribunal de Cuentas, según quién sea el autor de la iniciativa) y no los gobiernos nacionales¹¹⁶, pues con la actual regulación se producen retrasos en el envío de la información que impiden que los Parlamentos nacionales puedan estudiar a tiempo la documentación¹¹⁷.

El envío de la información a los Parlamentos nacionales se realizará al mismo tiempo que se remita a las demás instituciones europeas y respecto a los documentos de consulta de la Comisión, cuando se publiquen.

El Protocolo establece un plazo de ocho semanas¹¹⁸ para el examen por el parlamento nacional de dicha información¹¹⁹, siendo posibles excepciones en casos de urgencia, las cuales

¹¹³ Artículos 1 a 8 del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. Vid. Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Protocolos.

¹¹⁴ *Ibid* Artículos 9 y 10 del Protocolo.

¹¹⁵ Al igual que en el actual Protocolo, se les transmitirán los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos, verdes y comunicaciones) y las propuestas de actos legislativos. A esta información se añade, en el nuevo Protocolo, “*el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política*” (art. 1); “*los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de las sesiones del Consejo en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos*” (art. 5); y el informe anual del Tribunal de Cuentas (art. 7); informándoseles, asimismo, de la iniciativa del Consejo Europeo para adoptar una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en un ámbito en el que se requiera la unanimidad o adoptar actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario allí donde debería seguirse uno especial (art. 6).

¹¹⁶ Dependiendo del origen del proyecto legislativo, será una institución u otra la encargada de dar traslado del mismo a los Parlamentos nacionales: si el proyecto tiene origen en el PE, éste será el encargado de transmitirlo; si tiene su origen en la Comisión, se transmitirán directamente por ésta; y si tiene su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el BCE o en el BEI, el encargado de su transmisión será el Consejo. Vid artículos 2 y 3 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

¹¹⁷ Con el actual Protocolo son los Ejecutivos nacionales los encargados de transmitir la información en tiempo y forma a los Parlamentos nacionales. Por lo tanto, dependen éstos de la diligencia de aquéllos a la hora de realizar dicha transmisión y poder recibir la información con tiempo suficiente para realizar su examen. No hay, por otra parte, establecido ningún plazo para que los Gobiernos remitan la información, por lo que algunos parlamentos sufren retrasos en su recepción. Vid. Punto I.2 del Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado de Ámsterdam que señala que las propuestas legislativas de la Comisión se transmitirán “*con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba convenientemente*”.

¹¹⁸ Tanto en el anterior Protocolo como en el Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos nacionales anejo a la Constitución Europea el plazo establecido era de 6 semanas. Vid. Punto I.3 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea de 1997 y artículo 4 mismo Protocolo anejo al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa. Cuando el Consejo Europeo pretenda hacer uso de los párrafos primero o segundo del apartado 7 del artículo 48 del TFUE, es decir, cuando quiera adoptar una decisión que permita al Consejo pronunciarse por mayoría cualificada en un ámbito en el que se requiera la unanimidad o adoptar actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario allí donde debería seguirse uno especial, se informará de dicha iniciativa a los Parlamentos nacionales “*al menos seis meses antes de que se adopte la decisión*”; el plazo para remitir la información, en este caso, es mucho mayor. Vid. Art. 6 Protocolo.

¹¹⁹ El plazo cuenta desde el momento “*en que se transmita a los Parlamentos nacionales un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión*” hasta la “*fecha de inclusión de dicho proyecto en el orden del día provisional del Consejo con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo*”. Vid. Artículo 4 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

deben estar motivadas¹²⁰. Durante dicho plazo no se podrá contrastar ningún acuerdo sobre un proyecto de acto legislativo, salvo en casos urgentes debidamente motivados¹²¹. Por otra parte, entre la inclusión del proyecto de acto legislativo en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición habrán de transcurrir diez días, salvo nuevamente “*en casos urgentes debidamente motivados*”¹²². Es decir, han de transcurrir al menos diez días, pues el actual Reglamento interno del Consejo lo amplía a 14 ya que el orden del día provisional debe ser enviado con dicha antelación al comienzo de la sesión¹²³.

De nuevo, como ocurre en el actual Protocolo, no se prevé qué ocurriría si dicho plazo no es respetado. El Protocolo no contempla dicha posibilidad por lo que si un acto legislativo se adoptase sin respetar dicho plazo sería perfectamente válido y los Parlamentos nacionales no tendrían la posibilidad de atacarlo¹²⁴. Efectivamente, el Protocolo establece un plazo vinculante para el Consejo pero no qué consecuencia jurídica surgiría en caso de que el mismo no fuese respetado. No contempla la posibilidad de que dicho plazo no sea respetado por lo que tampoco se plantea la posibilidad de los Parlamentos nacionales puedan acudir al TJCE en dicho caso. Y, efectivamente, dicho caso puede darse. Aunque el Consejo no pueda discutir durante dicho plazo la propuesta de la Comisión ni incluirla en el orden del día provisional, la misma sí puede ser discutida a nivel del COREPER que puede alcanzar un acuerdo e incluirlo en el punto A del orden del día para su aprobación directa por el Consejo sin necesidad de debate. De esta forma, se estaría vulnerando el citado plazo pero los Parlamentos nacionales no podrían atacar dicho acto puesto que el Protocolo no ha establecido los medios¹²⁵.

Mediante estos mecanismos se pretende que los Parlamentos nacionales puedan examinar las propuestas legislativas antes de que se pronuncien las instituciones de la Unión. Ahora bien, cada Parlamento Nacional tendrá que adoptar los procedimientos pertinentes para el tratamiento de la información que se les remita. Se garantiza la obtención de información por los Parlamentos nacionales pero dependerá de la práctica parlamentaria de cada Estado miembro la utilización de dicha información para realizar un control efectivo e influir en la construcción comunitaria¹²⁶.

Dentro de este primer título, recoge asimismo la posibilidad de presentar, por parte de los Parlamentos nacionales, un dictamen motivado al PE, al Consejo y a la Comisión, cuando consideren que un proyecto de acto legislativo no es conforme con el principio de subsidiariedad; dictamen que les podrán dirigir de acuerdo con el procedimiento establecido en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que veremos a continuación¹²⁷. Esta previsión constituye una novedad, pues hasta ahora los Parlamentos

¹²⁰ Motivos que habrán de mencionarse en el acto o la posición del Consejo. Vid. Artículo 4 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. Dicha excepción por casos de urgencia también estaba prevista en el anterior Protocolo, vid. Punto I.3 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea de 1997.

¹²¹ Vid. Artículo 4 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. En el anterior Protocolo no estaba contemplada esta previsión, es una novedad introducida en la CIG de 2004.

¹²² Vid. Artículo 4 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

¹²³ Vid. Art. 3.1 del Reglamento Interno del Consejo (Decisión 2004/338/CE, EURATOM, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento Interno. DO L106 de 15.04.2004).

¹²⁴ Vid. S. Smismans. “The Role of the National Parliaments in the European Decision – making Process: Addressing the Problem at European Level”. En Elsa Espel, op. cit. P. 72.

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ El funcionamiento de este sistema ha sido diverso en los distintos países miembros, cada Estado miembro ha adoptado sus técnicas de control respecto de las decisiones adoptadas a nivel comunitario por sus gobiernos, si bien en la mayoría se ha generalizado la creación de comisiones parlamentarias para el seguimiento de los asuntos europeos, cuyo funcionamiento depende de la organización y cultura parlamentaria de cada Estado. Algunos Estados han adoptado mecanismos ambiciosos de control, es el caso de Dinamarca e Inglaterra. Vid. José Manuel Martínez Sierra. “Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 90. 1998 – 1999. P. 272.

¹²⁷ Vid. Art. 3 Protocolo.

nacionales sólo podían pronunciarse sobre el respeto de dicho principio a través de la COSAC¹²⁸ y, además, de forma no vinculante para las instituciones comunitarias¹²⁹.

En cuanto a la cooperación interparlamentaria, se recoge en la segunda parte del Protocolo¹³⁰. En primer lugar el Protocolo establece que el PE y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la manera de organizar y potenciar una eficaz y regular cooperación interparlamentaria¹³¹. Por lo que respecta a la COSAC, señala que la misma podrá dirigir al PE, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente¹³²; que fomentará el intercambio de información y prácticas idóneas entre los Parlamentos nacionales y el PE y entre sus comisiones especializadas; y que podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos¹³³. Apenas aporta novedades con respecto a lo ya previsto en Ámsterdam. Además, de nuevo se vuelve a recalcar que “*las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición*”¹³⁴.

3.3.4. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Al igual que con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también se ha anexo a los Tratados existentes y se han incorporado las novedades acordadas en la CIG de 2004, en particular, el nuevo mecanismo de alerta temprana, mecanismo que permite una participación directa de los Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios¹³⁵ y respecto del cual, como veremos, se han añadido dos novedades a lo acordado en la citada CIG.

¹²⁸ Pese a que en Ámsterdam se estableció esta posibilidad, no fue sino hasta la reunión celebrada en La Haya en noviembre de 2004, cuando la Conferencia decidió realizar la primera experiencia práctica sobre la aplicación del principio de subsidiariedad a una propuesta legislativa de la Comisión, experiencia cuyos resultados serían examinados por la reunión celebrada en Luxemburgo en mayo de 2005. Tras esta primera experiencia, que siguieron la mayoría de los Parlamentos nacionales, durante la posterior reunión celebrada en Londres ese mismo año la Conferencia animó a los Parlamentos nacionales a realizar un control de la subsidiariedad y la proporcionalidad sobre uno o más futuros proyectos de actos legislativos, propuesta que nuevamente fue aceptada por un número importante de Parlamentos nacionales. Vid. Las reuniones XXXII, XXXIII, XXXIV y XXXV de la COSAC.

¹²⁹ Vid. Punto II.6 Protocolo (nº9) sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (1997). Unión Europea. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C321 E/1 de 29 de diciembre de 2006. El Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa también recogía esta misión de los Parlamentos nacionales en su artículo I-11.

¹³⁰ Arts. 9 y 10 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

¹³¹ Vid. Art. 9 Protocolo.

¹³² Aquí, a diferencia del actual Protocolo, se elimina la previsión de que para sus contribuciones se basará, en particular, “*en proyectos de textos normativos que representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan de común acuerdo transmitirle*”. Vid. Art. 10 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales anejo a Ámsterdam. Además, desde la firma del Tratado de Ámsterdam hasta 2005 la Conferencia no había remitido ninguna contribución en el marco de un procedimiento legislativo y tampoco los gobiernos habían enviado para su estudio proyectos de textos legales. Es en 2005 cuando por vez primera la Conferencia examina un proyecto de acto legislativo, el tercer paquete ferroviario de la Comisión, y remite una contribución a las instituciones europeas. Vid. XXXIII COSAC, celebrada en Luxemburgo los días 17 y 18 de mayo de 2005: <http://www.cosac.eu/fr/meetings/luxembourg/>. Vid, asimismo, Fabio Pascua Mateo. “Nuevos Papeles para Viejos Actores: Los Parlamentos Nacionales ante la nueva estructura Institucional de la Unión Europea”. *Autonomie*, nº 29, noviembre 2003, Barcelona. P. 91.

¹³³ “*en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa*” Vid. Art. 10 Protocolo.

¹³⁴ Vid. Art. 10 Protocolo y punto II.7 del mismo Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam.

¹³⁵ Este sistema fue elaborado por el Grupo de Trabajo I de la Convención Europea, a fin de evitar la creación de un nuevo órgano y de establecer un mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales que no interfiriese ni bloquease el procedimiento legislativo comunitario. Manuel Delgado – Iribarren García – Campero, “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Alvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución*

En líneas generales, el mecanismo supone un avance en cuanto a la participación de los Parlamentos nacionales pues, con la regulación vigente, como ya hemos señalado en el anterior apartado, éstos sólo pueden pronunciarse sobre el respeto del principio de subsidiariedad a través de la COSAC y, además, de una manera no vinculante para las mismas¹³⁶.

El Tratado atribuye expresamente el control del respeto del principio de subsidiariedad a los Parlamentos nacionales¹³⁷, a través del mecanismo de alerta temprana. Mediante dicho mecanismo los Parlamentos nacionales velarán por que los proyectos de actos legislativos europeos que las instituciones han de comunicarles sean conformes con el citado principio. Todos los proyectos de actos legislativos deberán estar motivados en relación con dicho principio¹³⁸ y a los mismos se habrá de adjuntar una ficha con el objeto de permitir a los Parlamentos nacionales evaluar si se cumple o no con el mismo¹³⁹.

Los Parlamentos nacionales, una vez recibido el proyecto de acto legislativo y la ficha adjunta al mismo, disponen de un plazo de ocho semanas¹⁴⁰ para analizar si el proyecto cumple o no con el principio de subsidiariedad¹⁴¹. En caso de que un PN considere que no se cumple con el mismo, puede emitir un dictamen motivado que enviará al PE, el Consejo y la Comisión¹⁴².

El sistema se activa si se reciben un cierto número de dictámenes considerando que una propuesta es contraria a los requisitos del principio de subsidiariedad. A cada dictamen se le asigna un valor en votos, correspondiendo dos si proviene de un Parlamento unicameral y uno si proviene de una de las Cámaras de un Parlamento bicameral¹⁴³. Si un tercio de los Parlamentos nacionales¹⁴⁴ envían dictamen la institución u órgano autor de la iniciativa debe volver a estudiar su propuesta¹⁴⁵, aunque se trata simplemente de un re-examen de la propuesta ya que la institución puede decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo debiendo, en este último caso, motivar dicha decisión¹⁴⁶. Para el caso de propuestas de actos legislativos relativas al

Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. p. 780.

¹³⁶ Vid punto II.6 Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam (1997).

¹³⁷ Vid. Nuevo Art 8C apartado b) del TUE. Artículo 1 punto 12 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. DOUE C 306, 50º año, 17 de diciembre de 2007.

¹³⁸ Así como en relación con el principio de proporcionalidad. Vid. Art. 5 Protocolo.

¹³⁹ “*Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional*”. Art. 5 del Protocolo.

¹⁴⁰ Vid. Art. 6 Protocolo. Tanto en el anterior Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam como en el anejo a la Constitución europea, el plazo establecido era de 6 semanas. Como hemos visto, el Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, en el mandato a la nueva CIG que habría de elaborar un nuevo Tratado de reforma, lo amplió a ocho semanas. Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07). Anexo I, p. 17. Vid, asimismo, Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea – Protocolos. CIG 2/07. Bruselas, 23 de julio de 2007.

¹⁴¹ El plazo comienza a contar desde que la institución (Comisión, Consejo - si la iniciativa proviene de un grupo de Estados miembros-, PE, TJCE, BEI o BCE) les remite sus iniciativas legislativas. Vid. Art. 6 Protocolo.

¹⁴² Explicando las razones por las que entiende que el proyecto no respeta el señalado principio. Asimismo, señala el Protocolo que incumbe a los Parlamentos nacionales “*consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas*” (art. 6 Protocolo).

¹⁴³ Vid. Art. 7.1 párrafo 2º Protocolo. Obviamente, en el caso de los Parlamentos bicamerales, las Cámaras podrán emitir su dictamen de manera conjunta, en cuyo caso al mismo le corresponderán dos votos. Vid. Manuel Delgado – Iribarren García Campero. “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Álvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones.* Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. P. 786.

¹⁴⁴ 18 votos actualmente (9 Estados).

¹⁴⁵ “*Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volver a estudiarse*”. Art. 7.2 del Protocolo.

¹⁴⁶ Vid. Art. 7.2 del Protocolo.

espacio de libertad, seguridad y justicia el umbral se reduce a una cuarta parte de los Parlamentos nacionales¹⁴⁷.

En este punto, el Protocolo introduce un nuevo “mecanismo reforzado de control de la subsidiariedad”¹⁴⁸: dentro del procedimiento legislativo ordinario, si los dictámenes motivados representan una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales la Comisión también deberá volver a estudiar su propuesta, si bien sigue pudiendo mantenerla, retirarla o modificarla. En el caso de que decida mantenerla “*deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad*”. Este dictamen motivado se transmitirá, junto con los dictámenes de los Parlamentos nacionales, al legislador de la UE para que los tenga en cuenta en el procedimiento, poniéndose así en marcha un procedimiento específico¹⁴⁹:

a) “*antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Consejo y Parlamento Europeo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;*

b) *si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa*”.

Con este nuevo “mecanismo de control reforzado” la propuesta efectivamente puede llegar a ser desestimada, a diferencia del mecanismo contemplado en el Protocolo acordado en la CIG de 2004 y añadido también en el apartado 2 del artículo 7 del nuevo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el que aunque se presenten los dictámenes motivados que reúnan los votos requeridos el proyecto podrá ser mantenido.

El Protocolo señala que se remitirán tanto los proyectos de actos legislativos como los proyectos modificados¹⁵⁰. Se trata de un control previo sobre los proyectos de actos legislativos y éstos, evidentemente, pueden ser objeto de modificaciones posteriores a lo largo del proceso legislativo, lo cual limita el control por parte de los Parlamentos nacionales, ya que se pronuncian en una etapa temprana y no sobre el texto final. Ahora bien, en dicho caso, el PN (o una Cámara del mismo) podrá instar a su Gobierno para que interponga un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia¹⁵¹. El ámbito de la política exterior y de seguridad común (lo que es el antiguo segundo pilar del TUE), en el que no caben propuestas legislativas, queda al margen de este sistema¹⁵².

¹⁴⁷ 14 votos actualmente (7 Estados). Art. 7.2 del Protocolo. Asimismo, el Tratado establece que se deberá incluir a los Parlamentos nacionales en los mecanismos de evaluación y seguimiento de la política relativa al espacio de libertad, seguridad y justicia que se creen y que los Parlamentos nacionales estarán también asociados a las tareas de control político y de evaluación de las actividades realizadas por Eurojust y Europol, las cuales están encargadas de ejecutar las medidas que se adopten en este ámbito. Vid. art. 8C apartado c) TUE.

¹⁴⁸ El Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, en sus conclusiones, habla de un “mecanismo de control reforzado de subsidiariedad”. Vid. Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, conclusiones de la Presidencia. Documento 11177/07, CONCL 2. Bruselas, 23 de junio de 2007.

¹⁴⁹ Vid. Art. 7.3 del Protocolo.

¹⁵⁰ Vid. Art. 4.1 Protocolo.

¹⁵¹ Recurso basado, obviamente, en la violación del principio de subsidiariedad por el acto legislativo y que el Gobierno de un Estado podrá transmitir al TJCE en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo. Vid. art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta disposición es idéntica a la acordada en la CIG de 2004 y, al igual que en el Protocolo acordado en ésta, tampoco se establece en el nuevo Protocolo que dicha transmisión sea una obligación del Gobierno. Además, en el caso de que se presentase el recurso en nombre del parlamento nacional, se presentarían problemas prácticos respecto a la forma en la cual el parlamento podría participar en las actuaciones que se desarrollan ante el TJCE, sería el gobierno el encargado de informar al parlamento y defender la posición del mismo. Vid. Javier Laso Pérez. “El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales” en *El Reto Constitucional de Europa*. José Vidal – Beneyto (coordinador). Madrid. Dykinson, 2005, pp. 312 – 313.

¹⁵² Vid. Manuel Delgado – Iribarren García – Campero, “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Álvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana

El dictamen que deben enviar los Parlamentos nacionales ha de cuestionar la vulneración del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa, es decir, señalar los motivos por los que se entiende que no es necesaria la intervención comunitaria y que los objetivos perseguidos pueden alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros.

Asimismo, los Parlamentos nacionales también podrán pronunciarse a través de este procedimiento de “control reforzado de la subsidiariedad” respecto de aquellas medidas que las instituciones comunitarias pretendan adoptar a través de la cláusula de flexibilidad del artículo 308 del Tratado¹⁵³.

Mediante este sistema se atribuyen nuevas potestades a los Parlamentos nacionales, evitando crear una nueva institución y procurando no interferir ni complicar el procedimiento legislativo. Ya el Grupo de trabajo sobre subsidiariedad destacaba que, mediante este sistema, se asociaba por vez primera en la construcción europea “a los parlamentos nacionales al proceso legislativo europeo”¹⁵⁴.

Ahora bien, como hemos visto el que los Parlamentos nacionales manifiesten su oposición respecto a un proyecto simplemente implica un retraso en su adopción, pues la Institución, el grupo de Estados o el órgano comunitario autor del mismo podrán decidir mantenerlo¹⁵⁵. Únicamente se desestimará la propuesta legislativa si el Consejo o el PE consideran, en el marco del procedimiento legislativo ordinario y respecto a un acto legislativo objetado por una mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales y reexaminado por la Comisión pero mantenido, que la misma no es compatible con el principio de subsidiariedad¹⁵⁶. Y si no se logran las mayorías que establece el Protocolo, la propuesta será mantenida¹⁵⁷.

Por lo que respecta al control judicial de la subsidiariedad, se mantienen exactamente las mismas previsiones que se acordaron en 2004. Durante los trabajos llevados a cabo por la Convención Europea la cuestión de la legitimación de los Parlamentos nacionales para recurrir ante el TJCE fue objeto de controversia. Mientras que el grupo sobre subsidiariedad recomendó otorgar legitimación activa sólo a aquellos parlamentos que hubieran emitido un dictamen motivado en el marco del sistema de alerta rápida¹⁵⁸, el Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos nacionales consideró que no debería restringirse el derecho a interponer recurso sólo a dichos Parlamentos¹⁵⁹. Posteriormente, la discusión se centró en otorgar directamente a los Parlamentos nacionales la posibilidad de interponer un recurso de anulación o reconocer su actuación a través de la intervención de sus Gobiernos. En la redacción final del Tratado constitucional, supuestamente, se reconoce legitimación directa a los Parlamentos nacionales, pero se hace de una manera implícita y vinculada a la actuación de los Estados, al establecer que

García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004. p. 784.

¹⁵³ “2. La Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 3 ter del Tratado de la Unión Europea, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo”. Vid. Apdos 1 y 2 art. 308 Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión. Artículo 2 punto 289 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁵⁴ Convención Europea. Conclusiones del Grupo I sobre subsidiariedad. CONV 286/02

¹⁵⁵ Pues el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad simplemente señala que, en el caso de que un tercio de los Parlamentos nacionales presenten dictamen motivado (una cuarta parte en el caso de propuestas de actos legislativos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia), la institución u órgano autor del proyecto tendrá que volverlo a estudiar, por lo que se trata de un simple reexamen y puede decidir mantenerlo tal y como está. Vid. Art. 6 Protocolo.

¹⁵⁶ Art. 7.3 Protocolo.

¹⁵⁷ 55% de los miembros del Consejo o mayoría de los votos emitidos en el PE. Vid. Art. 7.3 Protocolo.

¹⁵⁸ Conclusiones Grupo I sobre el principio de subsidiariedad. Bruselas, 23 de septiembre de 2002. CONV 286/02, p. 7.

¹⁵⁹ Vid. Nota 25 del Informe final del Grupo IV sobre el papel de los Parlamentos nacionales. Convención Europea, Secretaría. CONV 353/02.

serán los gobiernos quienes transmitan la pretensión mayoritaria de su Parlamento¹⁶⁰. Las mismas previsiones, como hemos señalado, se mantienen en el Tratado de Lisboa, por lo que presentación del recurso queda supeditada a la voluntad de los Gobiernos¹⁶¹.

3.4.5. Los mecanismos de participación directa previstos en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa ha recogido todas las novedades que respecto a la participación directa de los Parlamentos nacionales se habían acordado en el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa¹⁶², introduciendo apenas una novedad respecto a lo acordado ya en la CIG de 2004.

El Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004¹⁶³, recogió expresamente el derecho de los Parlamentos nacionales a participar de forma directa en ciertas materias. El Tratado de Lisboa, siguiendo la misma línea, también recoge dicha participación.

Tanto en el Tratado constitucional como en el Tratado de Lisboa, se reconoce de forma expresa la participación directa de los Parlamentos nacionales en el control del cumplimiento de la subsidiariedad, a través del mecanismo de alerta temprana, o en los procesos de modificación de los Tratados.

Respecto al control del principio de subsidiariedad, el Tratado lo atribuyó expresamente a los Parlamentos nacionales en su artículo I-11¹⁶⁴. El Tratado de Lisboa introduce un nuevo artículo 8C en el TUE donde se hace referencia al citado principio, cuando señala que los Parlamentos nacionales “*velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*”¹⁶⁵.

En virtud del principio de subsidiariedad, la Unión sólo podrá intervenir en los ámbitos que no sean de su exclusiva competencia cuando los objetivos perseguidos pueden alcanzarse mejor y con mayor eficacia a nivel comunitario. Permite, por un lado, que la Comunidad pueda actuar cuando los Estados miembros no pueden resolver individualmente un problema de manera adecuada y, por otro, que los Estados miembros retengan su autoridad en aquellas áreas en las cuales la Comunidad no puede actuar de manera más eficiente¹⁶⁶.

¹⁶⁰ “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo europeo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo III -365 de la Constitución por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”. Artículo 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

¹⁶¹ Vid. E. Aranda Álvarez. “El fortalecimiento de los Parlamentos ante la Unión Europea: la incorporación del early warning system”. *Op. cit.* p. 289.

¹⁶² Tal y como se había previsto en el mandato dado por el Consejo Europeo a la CIG. “*Por lo que respecta al contenido de las modificaciones de los actuales Tratados, se integrarán en el TUE y en el Tratado sobre el funcionamiento de la Unión las novedades resultantes de la CIG de 2004, tal como se especifican en el presente mandato*” Vid. Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007, Punto I.4 del Anexo I, p. 16. El mandato también puede consultarse en la nota de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Bruselas 26 de junio de 2007. Doc. 11218/07.

¹⁶³ DOUE C 310 de 16 de diciembre de 2004.

¹⁶⁴ El citado artículo establece que “*los parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio*” con arreglo a lo dispuesto en el Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Art. I-11.3 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

¹⁶⁵ Vid. Apartado b) nuevo art. 8C TUE introducido por el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁶⁶ Para más información del principio de subsidiariedad, vid. European Parliament Fact Sheets. The Principle of Subsidiarity:

http://www.fpvmv.umb.sk/fpvmv_www/phprs/storage/File/ksp/html/1_2_2_en.htm

Como ya hemos visto en el apartado anterior, mediante este mecanismo de “alerta temprana” los Parlamentos nacionales podrán controlar directamente el respeto del principio de subsidiariedad, y no a través de la COSAC, tal y como deben hacer actualmente atendiendo a lo previsto en el vigente Protocolo anejo a Ámsterdam¹⁶⁷. Igualmente, el nuevo Protocolo prevé un mecanismo de control reforzado de la subsidiariedad dentro del marco del procedimiento legislativo ordinario, que podrá dar lugar a que una propuesta de la Comisión sea desestimada si por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el PE, dichas instituciones consideran que la propuesta no es compatible con el citado principio¹⁶⁸.

En ambos Tratados, también se contempla la participación directa de los Parlamentos nacionales en el proceso de modificación de los mismos. El Tratado de Lisboa ha recogido lo ya acordado en la CIG de 2004 y, en el nuevo artículo 48.2 del TUE, establece que se habrá de notificar a los Parlamentos nacionales cualquier proyecto de revisión del Tratado¹⁶⁹ y que en el caso de que se decida proceder a la misma se convocará una Convención en la cual estarán integrados representantes de los Parlamentos nacionales¹⁷⁰. Ahora bien, el Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple no convocar la Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. Queda en sus manos, por tanto, la decisión sobre qué modificaciones son relevantes y cuáles no lo son¹⁷¹.

Por último, se prevé también su participación en el procedimiento de revisión simplificado, para ciertas disposiciones contempladas en la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión, que permitirá pasar de la regla de la unanimidad a la de la mayoría cualificada y la sustitución de un procedimiento especial de elaboración de actos legislativos por un procedimiento legislativo ordinario, todo ello sin necesidad de convocar una Convención ni una CIG¹⁷². En estos casos, se transmitirá dicha iniciativa del Consejo Europeo a los Parlamentos nacionales que, en un plazo de seis meses, pueden oponerse a la utilización de este procedimiento, bastando la oposición de un solo PN para impedir su utilización¹⁷³.

4. Conclusiones

El proceso de integración comunitaria y la transferencia de competencias que ha comportado ha alterado la posición que constitucionalmente tienen asignada los Parlamentos nacionales en sus respectivos ordenamientos, habiendo quedado relegados a un papel secundario y visto limitado su margen de actuación.

Pero este no es el único problema que ha planteado el proceso de integración. La señalada transferencia de competencias se ha realizado principalmente en beneficio del Consejo y no del PE el cual, por otra parte, no puede controlar las decisiones adoptadas por aquél, pues su poder de control se encuentra limitado a la Comisión, y tampoco los Parlamentos nacionales pueden suplir dicha falta de control.

La progresiva transferencia de competencias a nivel comunitario y la ampliación del proceso de integración hacia ámbitos tradicionales del núcleo duro de la soberanía estatal¹⁷⁴, han

Vid, asimismo, José M^a Miranda Boto. “El Principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 47.

¹⁶⁷ Vid. Punto II.6 Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales de 1997.

¹⁶⁸ Vid. Art. 7.3 Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

¹⁶⁹ Vid. Nuevo Art. 48 TUE introducido por el Tratado de Reforma y art. IV-443 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

¹⁷⁰ *Ibid.*

¹⁷¹ *Ibid.*

¹⁷² Vid. Apdos 6 y 7 nuevo art. 48 TUE y art. IV-444 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

¹⁷³ Vid. Nuevo Art. 48.7 TUE y Art. IV-444 del Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

¹⁷⁴ Tocando materias como la política monetaria, exterior y de defensa, así como la cooperación policial y judicial o la regulación del asilo y la inmigración. José Martín y Pérez de Nanclares. “El sistema de competencias y el sistema

puesto, por tanto, en primer plano la discusión sobre el tema del déficit democrático de la Unión¹⁷⁵. Aunque más que hablar de déficit democrático debería hablarse de déficit constitucional de la misma¹⁷⁶.

Tampoco se libra la Unión de las críticas en cuanto a su falta de legitimidad, debida a dicha pérdida de competencias de los Parlamentos nacionales, a la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones o al débil papel del PE, entre otros.

Para afrontar dichas críticas, en parte, se ha fomentado a nivel europeo la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios. Desde hace varios lustros se mantiene vivo el debate acerca del papel que deben tener en la Unión, señalando la importancia de su participación en los asuntos comunitarios y del mantenimiento de relaciones recíprocas con el PE; todo ello con el fin de lograr una mayor legitimidad democrática y de acercar Europa a los ciudadanos, haciendo el funcionamiento de la Unión más transparente.

Pero no se han abordado otra serie de cambios que necesarios para que el sistema europeo goce de las mismas garantías democráticas que los sistemas nacionales. En primer lugar, debería contarse con un PE que fuese realmente el núcleo del sistema institucional y con un sistema político a nivel europeo emanado de la soberanía de un poder constituyente europeo. Asimismo, es necesaria una auténtica Constitución Europea que emane de un auténtico poder constituyente europeo y que el control de las decisiones adoptadas por las instituciones comunitarias pueda ser realizado por el PE, y no intentar residenciarlo, como se ha hecho hasta la fecha, en los respectivos Parlamentos nacionales.

Centrándonos en la cuestión analizada, la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios, han sido diversas las soluciones adoptadas para potenciar participación de los Parlamentos nacionales a nivel comunitario y paliar en parte la pérdida de competencias que han sufrido, pero pueden clasificarse en dos grandes grupos: por un lado, soluciones a nivel europeo tendentes, bien a reforzar los poderes del PE, bien a reforzar la actuación colectiva de los mismos en el plano europeo; por otro, soluciones a nivel nacional, centradas en las normas constitucionales de cada Estado miembro relativas al estatuto de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento¹⁷⁷.

En el presente artículo nos hemos centrado en el examen de las soluciones adoptadas a nivel europeo. Hemos analizado la evolución sufrida en el reconocimiento del papel que deben tener en el ámbito comunitario, desde el reconocimiento meramente simbólico efectuado en las

institucional de la Unión” En Kepa Sodupe, Joxerramon Bengoetxea, José Martín y Pérez de Nanclares [et al.] *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi*. Consejo Vasco del Movimiento Europeo. 2005. Pp. 26.

¹⁷⁵ Encontramos referencia al déficit democrático en numerosos autores. Vid. Philip Norton. *National Parliaments and the European Union*. Frank Cass. London, 1996; Ignacio Sánchez Cuenca. “El Déficit Democrático en la Unión Europea”. *Claves de Razón Práctica* nº 78, Diciembre, 1997. Pp. 38 – 47; Karlheinz Neunreither. “The Democratic Deficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”. *Government and Opposition*, nº. 3, vol. 29 (1994). Pp. 299 – 314; Joël Rideau. “National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict”. En E. Smith. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996; Sverker Gustavsson. “Preserve or Abolish the Democratic deficit”. En E. Smith. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996. Pp. 100 y ss; Christian Frank. “Le déficit démocratique: une notion en débat”. En Georges Vandensanden (coord.). *Melanges en Hommage a Jean Victor Louis*. Institut d’Etudes Européennes. Editions de l’Université Libre de Bruxelles. Volume I 2003. Pp. 175 – 185.

¹⁷⁶ Como señala Balaguer Callejón, es necesario un acuerdo constitucional, una auténtica Constitución Europea, que trascienda al legislador europeo y lo limite para asegurar el respeto de los derechos de los ciudadanos y de las minorías. Francisco Balaguer Callejón. “La Constitucionalización de la Unión Europea y la Articulación de los Ordenamientos Europeo y Estatal”. En Miguel Angel García Herrera (dir). *El Constitucionalismo en la Crisis del Estado Social: Seminario celebrado en Oñati ... los días 27, 28 y 29 de marzo de 1996*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1997. P. 593 - 594. Vid, asimismo, Francisco Rubio Llorente y Mariano Daranas Peláez. “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”. En *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Barcelona, Ariel 1997. Pp. XVIII – XIX.

¹⁷⁷ Francisco Javier Matia Portilla. *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*. CEPC. Madrid, 1999. Pp. 55 – 56.

Declaraciones nº 13 y 14 anejas al Tratado de Maastricht, hasta las previsiones expresas respecto a su participación contenidas en el Tratado de Lisboa.

A nivel europeo, se ha tratado de impulsar su participación en los asuntos comunitarios articulando principalmente mecanismos de información adecuados para que reciban la información procedente de la Unión puntualmente y puedan ejercer un control efectivo sobre la actividad comunitaria de sus gobiernos; así como distintos mecanismos de cooperación, foros de intercambio de información y de encuentro de los Parlamentos nacionales, como la creación de una Conferencia de los Parlamentos o Assises¹⁷⁸ o la COSAC¹⁷⁹. También se han propuesto otros mecanismos de articulación colegiada de los Parlamentos nacionales, como la creación de un Congreso o Conferencia Permanente de los Parlamentos o de una Cámara Permanente o Senado, si bien en todas las reformas producidas hasta la fecha se ha evitado introducir a los Parlamentos nacionales en el entramado institucional de la Unión.

En el Tratado de Lisboa se han recogido todas las previsiones que ya se habían acordado en la CIG de 2004, con alguna pequeña novedad, como el nuevo “mecanismo de control reforzado de la subsidiariedad” introducido en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad¹⁸⁰.

Quizás las mayores novedades respecto a los Tratados actuales¹⁸¹ estén en la inclusión de previsiones expresas relativas a los Parlamentos nacionales en el propio cuerpo del Tratado y no simplemente en los Protocolos anejos: así, por ejemplo, la inclusión de un artículo de carácter general relativo a la función de los Parlamentos nacionales en la UE¹⁸², la previsión de que los mismos se encargarán de velar por que se respete el principio de subsidiariedad¹⁸³ o su participación en el proceso de revisión de los Tratados¹⁸⁴. Pero estas nuevas previsiones tampoco permiten superar las críticas en cuanto al déficit constitucional de la Unión. Otra vez más, se opta por residenciar el control de las decisiones comunitarias en los Parlamentos nacionales en lugar de atribuirlo al PE, que es quien debería realizarlo.

En conclusión, la mayor o menor eficacia de estas previsiones establecidas a nivel europeo dependerá de cada Estado, de su organización y prácticas constitucionales. Cada Estado miembro ha adoptado sus técnicas de control respecto de las decisiones adoptadas a nivel comunitario por sus gobiernos: algunos Estados han establecido mecanismos ambiciosos de control, como Dinamarca e Inglaterra¹⁸⁵; otros han realizado cambios meramente formales; y todos optado por la creación de comisiones parlamentarias para el seguimiento de los asuntos europeos, cuyo funcionamiento también depende de la organización y cultura parlamentaria de cada Estado¹⁸⁶. Pero modelos como el danés o el británico no serían extrapolables a otros Estados miembros y tampoco sería posible establecer un mismo modelo de control para todos, ya que

¹⁷⁸ Contenida en la Declaración nº 14 aneja al Tratado de Maastricht.

¹⁷⁹ Mecanismo que opta por reforzarse en Ámsterdam, quedando así abandonada definitivamente la Conferencia de Parlamentos o Assises.

¹⁸⁰ Vid. Art. 7.3 Protocolo.

¹⁸¹ Ha de recordarse que en relación a los Parlamentos nacionales actualmente se encuentran vigentes los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad acordados en Ámsterdam, pues Niza no introdujo modificaciones al respecto.

¹⁸² Vid. Nuevo Artículo 8C TUE. Artículo 1 punto 12 del Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

¹⁸³ Vid. Nuevo Artículo 3 ter TUE. Artículo 1 punto 6 del Tratado de Lisboa.

¹⁸⁴ Vid. Nuevo Artículo 48 TUE. Artículo 1 punto 56 del Tratado de Lisboa.

¹⁸⁵ Lo cual se explica por su tradición histórica y sus circunstancias políticas, como es el caso danés que, durante los últimos años, ha contado con gobiernos minoritarios. José Manuel Martínez Sierra. “Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 90. 1998 – 1999. P. 272.

¹⁸⁶ Su peso político varía de un Estado a otro. Se suelen diferenciar tres modelos en función de las medidas que prevé cada Parlamento para el control de la actividad comunitaria de sus Gobiernos: el Folketing danés, el modelo germano – británico y el resto de Estados miembros. Vid., entre otros, Ana María Álvarez Pablos. “El Papel de los Parlamentos Nacionales en la Construcción Europea” en Francesc Pau i Vall (coord) *Parlamentos y Regiones en la Construcción Europea, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Tecnos, Madrid 2003.

cada EM tiene sus propias tradiciones constitucionales y prácticas parlamentarias. En el caso de Dinamarca e Inglaterra sus modelos tienen mucho que ver con su tradición histórica y sus circunstancias políticas. Son los propios Parlamentos los que tienen que establecer los mecanismos de control y hasta ahora no se han producido autónomamente mecanismos equiparables a los señalados. Además, se aprecia asimismo en ciertos parlamentos una falta de voluntad de controlar seriamente la actuación en materia comunitaria de sus gobiernos.¹⁸⁷

Será cada PN quien habrá de controlar la actividad comunitaria de sus Gobiernos. Pero un mayor control por parte de los Parlamentos nacionales no va a solucionar el problema del déficit constitucional que presenta la UE ni a otorgarle una mayor legitimidad democrática. Como mucho, el incremento de los controles por parte de los Parlamentos nacionales respecto de la actividad comunitaria de sus gobiernos simplemente contribuirá al funcionamiento democrático de la Unión.

El déficit constitucional que presenta la Unión sólo puede resolverse a nivel europeo. Es necesario proceder a una reforma en el marco institucional de la Unión a fin de que sus instituciones y su ordenamiento jurídico ofrezcan las mismas garantías que sus homónimos a nivel nacional. Y para que a nivel de la UE podamos hablar de ese mismo nivel de garantía, deberíamos contar con un PE que fuese realmente el núcleo del sistema institucional y con un sistema político a nivel europeo emanado de la soberanía de un poder constituyente europeo.

BIBLIOGRAFÍA

I. Libros y artículos

Alvarez Pablos, Ana M^a. “El Papel de los Parlamentos Nacionales en la Construcción Europea” en Francesc Pau i Vall (coord) *Parlamentos y Regiones en la Construcción Europea, IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Tecnos, Madrid 2003. pp. 160-161.

Aragón Reyes, M.: “Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales”. En M. Aragón Reyes/ A.J. Gómez Montoso. *El Gobierno, problemas constitucionales*, 2005.

Aranda Álvarez, Elviro. “El fortalecimiento de los Parlamentos ante la Unión Europea: la incorporación del early warning system”. En *La Constitución Europea: actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Marc Carrillo/ Héctor López Bofia (coordinadores). Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2006. Pp. 686-711.

Arpio Santacruz, Marta. “La Convención Europea sobre el futuro de Europa”

Balaguer Callejón, Francisco. “La Constitucionalización de la Unión Europea y la Articulación de los Ordenamientos Europeo y Estatal”. En Miguel Angel García Herrera (dir). *El Constitucionalismo en la Crisis del Estado Social: Seminario celebrado en Oñati ... los días 27, 28 y 29 de marzo de 1996*. Bilbao, Universidad del País Vasco, 1997.

- “La Constitución Europea: Forma y Contenido, Ciudadanos y Estados en la construcción del Sistema de Fuentes de la Unión Europea”. *Revista de Derecho Político n° 64. Número Monográfico sobre el Tratado Constitucional Europeo (I)*. UNED. Madrid, 2005. Pp. 123 – 141.

¹⁸⁷ José Manuel Martínez Sierra. “Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 90. 1998 – 1999; pp. 263 – 264.

Camisón Yagüe, José Ángel. “Participación Directa e Indirecta de los Parlamentos Nacionales en el Sistema Político de la Unión Europea y en los Sistemas Políticos Nacionales”. Tesis doctoral, UCM, 2007.

Delgado – Iribarren García – Campero, Manuel. “La Participación en la Unión Europea de los Parlamentos Nacionales en la Constitución Europea”, en Enrique Alvarez Conde, Vicente Garrido Mayol (directores), Susana García Couso (coordinadora) *Comentarios a la Constitución Europea. Libro I. La Unión Europea. El Derecho de la Unión. Competencias de la Unión. Las Instituciones.* Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2004.

European Union Press Releases. “A good day for Europe”. 23-06-2007. http://www.eu2007.de/en/News/Press_Releases/June/0623ER.html

Frank, Christian. “Le déficit démocratique: une notion en débat”. En Georges Vandensanden (coord.), avec la collaboration d’Aline de Walsche. *Melanges en Hommage a Jean Victor Louis.* Institut d’Etudes Européennes. Editions de l’Université Libre de Bruxelles. Volume I. 2003. Pp. 175 – 185.

Gustavsson, Sverker. “Preserve or Abolish the Democratic déficit”. En E. Smith. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration.* London: Kluwer International Law, 1996. Pp. 100 y ss.

Laso Pérez, Javier. “El Tratado Constitucional y los Parlamentos Nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa.* Dykinson, Madrid 2005.

Martín y Pérez de Nanclares, José. “El sistema de competencias y el sistema institucional de la Unión”, en Keka Sodupe, Joxerramon Bengoetxea, José Martín y Pérez de Nanclares [et al.]. *La Constitución Europea. Una visión desde Euskadi.* Consejo Vasco del Movimiento Europeo. 2005. Pp. 23 - 28.

Martínez Sierra, José Manuel. “Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea”. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, num. 90.* 1998 – 1999; pp. 235 – 264.

- “La reforma constitucional y el referéndum en Irlanda: a propósito de Niza”. *Teoría y Realidad Constitucional n° 7*, 1º semestre 2001. Pp. 299 – 314.
- “El Tratado de Niza”. *Revista Española de Derecho Constitucional. Año 21. Núm. 62.* Mayo - Agosto 2001. P. 221 – 260.
- “Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea”. *Revista Universitaria Europea, n° 3*, 2002. Pp. 129 – 164.
- “El Poder constituyente europeo”. En *Estudios en Homenaje al Profesor Pérez Voituiriez.* Ed. Universidad de la Laguna, 2002. Pp. 19-50.

Matía Portilla, Francisco Javier. *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado.* CEPC. Madrid, 1999.

Miranda Boto, José M^a. “El Principio de subsidiariedad en el ordenamiento comunitario y sus aplicaciones en materia social”. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales n° 47.*

Molina del Pozo, Carlos F. *Derecho Comunitario*. Ed. Cálamo. Barcelona, 2004.

Molina del Pozo, Carlos F. y Degiorgis, Patricio E. *El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias. Legitimidad, Eficacia y Participación*. Ed. Cálamo, 2004.

Naunreither, Karlheinz. “The Democratic Déficit of the European Union: Towards Closer Cooperation between the European Parliament and the National Parliaments”. *Government and Opposition*, n.º. 3, vol. 29 (1994). Pp. 299 - 314.

Norton, Phiplip. *National Parliaments and the European Union*. Frank Cass. London, 1996.

Pascua Mateo, Fabio. “Nuevos Papeles para Viejos Actores: Los Parlamentos Nacionales ante la nueva estructura Institucional de la Unión Europea”. *Autonomie*, n.º 29, noviembre 2003, Barcelona. Pp. 79 – 108.

Ponzano, Paolo. “Le nouveau Traité de réforme”. Narrative text du nouveau traité de réforme, souhaité par le groupe des professeururs Jean Monnet, lors de sa reunión de 3 juillet, que commente les aspects plus problématiques du nouveau Traité en vue de la Conférence de Professorus Jean Monnet des 20/21 septembre 2007. P. 14

Rideau, Joël. “National Parliaments and the European Parliament – Cooperation and Conflict”. En E. Smith. *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*. London: Kluwer International Law, 1996. Pp. 159 – 177.

Romo García, María de la Peña. *Historia del Parlamento Europeo (1950 – 2000)*. Universidad Rey Juan Carlos, servicio de publicaciones. Madrid, 2001.

Rubio Llorente, Francisco y Daranas Peláez, Mariano. “El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa”. En *Constituciones de los Estados de la Unión Europea*. Barcelona, Ariel 1997.

Sánchez Cuenca, Ignacio. “El Déficit Democrático en la Unión Europea”. *Claves de Razón Práctica* n.º 78, Diciembre, 1997. Pp. 38 - 47.

Smismans, S. “The Role of the National Parliaments in the European Decision – making Process: Addressing the Problema t European Level”. En Elsa Espel, 1998.

II. Tratados comunitarios, Protocolos y declaraciones.-

Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. *Diario Oficial* n.º C325 de 24 diciembre 2002. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>)

Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht). *Diario Oficial* n.º C325 de 24 diciembre 2002. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>)

Tratado de Niza. *Diario Oficial* n.º C 80 de 10 marzo 2001. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>)

Tratado por el que se Establece una Constitución Para Europa. Roma, 29 de octubre de 2004. *Diario Oficial* n° C 310 de 16 diciembre 2004. (<http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/index.htm>)

Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam

Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y Proporcionalidad anejo al Tratado de Ámsterdam

Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales anejo al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa.

Declaración n° 13 aneja al Tratado de Maastricht, EUR – Lex. Versiones consolidadas. Recopilación de los Tratados (<http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre435.html>).

Declaración n° 14 aneja al Tratado de Maastricht relativa a la Conferencia de los Parlamentos. EUR – Lex. Versiones consolidadas. Recopilación de los Tratados (<http://europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/selected/livre435.html>).

Declaración n° 23 sobre el futuro de la Unión. http://www.europa.eu.int/eur-lex/lex/es/treaties/dat/12001C/htm/C_2001080ES.007001.html

Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea adoptada por el Consejo Europeo el 15 de diciembre de 2001. http://europa.eu.int/constitution/futurum/documents/offtext/doc151201_es.htm

III. Tratado de Lisboa.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01) DOUE C 306, 50° año, 17 de diciembre de 2007.

Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 (11177/07).

Mandato de la CIG 2007, nota de la Secretaría General del Consejo a las delegaciones, Bruselas 26 de junio de 2007. Doc. 11218/07.

Nota de transmisión de la Presidencia de 17 de julio de 2007. Doc. 12004/07.

Doc. 11222/07, de la Secretaria General del Consejo, de 26 de junio de 2007.

Opinion of the European Central Bank of 5 July 2007 at the request of the Council of the European Union on the opening of an Intergovernmental Conference to draw up a Treaty amending the existing Treaties (CON/2007/20).

Dictamen de la Comisión Europea con arreglo al artículo 48 del Tratado de la Unión Europea sobre la Conferencia de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros convocada para revisar los Tratados COM (2007) 412 final.

Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de julio de 2007, sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental (CIG): dictamen del Parlamento Europeo (artículo 48 del Tratado de la Unión Europea) (11222/2007 – C6-0206/2007 – 2007/0808(CNS)).

Nota de transmisión de la Presidencia de 17 de julio de 2007 a los Ministros de AAEE sobre la convocatoria de la CIG, doc. N° 12004/07.

Proyecto de Tratado basado en el mandato acordado por el Consejo Europeo, presentado por la Presidencia Portuguesa el 23 de julio de 2007. Puede consultarse en la página web de la CIG:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=1300, documentos CIG 1/07, 2/07 (Protocolos).

Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 23 de julio de 2007. Puede consultarse en la página web de la CIG:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=1300, documento CIG 1/07.

Proyecto de Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 5 de octubre de 2007. Puede consultarse en la página web de la CIG:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=1300, documentos CIG 1/1/07 Rev 1.

Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 3 de diciembre de 2007. Puede consultarse en la página web de la CIG:

http://www.consilium.europa.eu/cms3_applications/Applications/igc2007/doc_register.asp?lang=ES&cmsid=1300, documento CIG 14/07.