

El Tratado de Lisboa. ¿Un paso adelante hacia la “parlamentarización” de la Unión Europea? **

The Treaty of Lisbon. A Step Fowards the “Parlamientarization” of the European Union?

SUMARIO

1. Planteamiento general. 2. Parlamentos nacionales y ordenamiento comunitario 3. Las experiencias nacionales de participación y control parlamentario de los asuntos europeos. 3.1 Las Comisiones encargadas de los asuntos europeos. 3.2 La incidencia de la actividad de control 3.3 Los Parlamentos nacionales en el Tratado por el que se establece una constitución para Europa

RESUMEN

La interconexión y dependencia recíproca entre Derecho Comunitario y Constituciones nacionales están aceptadas en la actualidad como un lugar común en el Derecho Público europeo, resultando casi explícitas en conceptos ya acuñados como el de multilevel constitutionalism de PERNICE o el “constitucionalismo dual” de VON BOGDANDY. Este artículo se detiene en el análisis de las influencias y del complejo juego de relaciones entre Parlamentos Nacionales y Unión Europea, enmarcándose claramente en el nuevo constitucionalismo europeo “multinivel”. A la luz del tratado de Lisboa analiza la interdependencia entre Derecho Comunitario y Derechos nacionales en materia parlamentaria. Se adentra en el papel que los Parlamentos nacionales pueden y deben representar en el proceso de integración europea así como en la búsqueda de su mayor democratización y ofrece los elementos necesarios

* Profesora titular de la Universidad Pública de Navarra. Doctora en Derecho, Universidad de Valencia. Licenciada en Derecho y en Ciencias Políticas, Universidad de Roma “La Sapienza”. Licenciada en Derecho, Universidad de Castilla La Mancha. Docente de Derecho Comunitario de la Universidad de la Calabria, Italia. Investigadora del Instituto Europeo de Estudios Mediterráneos. Docente y responsable del Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Autora de varias publicaciones sobre Derecho de la integración, Derechos fundamentales, Migración, Constitucionalismo latinoamericano (claudia.storini@unavarra.es).

** Recibido el 7 de octubre de 2011. Aprobado el 16 de abril de 2012.

para valorar jurídicamente en qué medida el Tratado de Lisboa representa un paso adelante hacia la “parlamentarización” de la Unión Europea.

PALABRAS CLAVE

Constitucionalismo europeo “multinivel”, déficit democrático, construcción europea, parlamentos nacionales.

ABSTRACT

The interconnection and the reciprocal dependency between European Community Law and National Constitutions are nowadays accepted as common lieux within the European Public Law, as they have been made almost explicit in concepts already coined like the one of “multilevel constitutionalism” by PERNICE or of “dual constitutionalism” of VON BOGDANDY. This paper analyzes the reciprocal influence and the complex interplay between National Parliaments and the European Union, which is clearly framed under the new “multilevel” European constitutionalism. Taking the Lisboa treaty as point of departure, I will analyze the interdependency between European Community Law and National Laws related to parliamentary matters. I will deepen the question of the role National Parliaments can and must play in both, the process of European integration, and the search for a better democratization, to offer the analytical tools to evaluate, from a juridical point of view, to which extent the Lisboa Treaty represents a step forward towards the parliamentarization of the European Union.

KEYWORDS

“Multi-level” European Constitutionalism, Democratic Deficit, Construction of Europe, National Parliaments.

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El Tratado de Lisboa supone, por lo general, un avance en la institucionalización de los mecanismos de participación democrática. Entre estos avances pueden destacarse, el aumento del papel y del poder del Parlamento Europeo, la creación del derecho de iniciativa ciudadana, el reconocimiento y promoción del papel de los interlocutores sociales y el reforzamiento del papel de los Parlamentos nacionales. El reconocimiento de la relevancia del control efectuado por estos últimos sobre sus respectivos Gobiernos como instrumento para garantizar el respecto del principio democrático se halla en el Título VI del Tratado dedicado a “la vida democrática de la Unión”, en cuyo artículo 45.2 se establece tanto la representación directa de los ciudadanos a través

del Parlamento Europeo como la que podríamos definir “indirecta”, a través de los representantes de los Gobiernos en el Consejo Europeo y de Ministros, responsables ante los Parlamentos nacionales elegidos por sus ciudadanos. El control, por parte de los Parlamentos nacionales de las actuaciones de sus representantes gubernamentales se vuelve de esta manera, un elemento esencial para que el sistema comunitario cumpla con el principio democrático y con la necesidad de que estos órganos participen en el respeto del pluralismo político en los procedimientos de toma de decisión comunitarios, asegurando así una verdadera conexión entre instituciones comunitarias y ciudadanos.

Como es conocido, son muchos los interrogantes acerca de la garantía de la democracia, surgidos a raíz del impacto de los procesos de globalización¹ y, aun más, aquellos planteados en relación con los procesos de integración supranacional. En este ámbito, el tema del *déficit democrático* ha llegado a ser un aspecto central de los estudios sobre las transformaciones del concepto de Estado en el siglo xx². En este sentido, y por lo que concierne a la Unión Europea, si bien es cierto que todas las referencias al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales orbitan siempre en torno a la noción de *déficit democrático*, este último reviste un significado diferente según sea valorado en relación con el primero o con los segundos.

La doble realidad representada por dicha noción se expresó en términos claros ya en 1996 en el documento elaborado por el Ministerio español de Asuntos Exteriores para la Conferencia Intergubernamental. En este último se afirmaba que “Todo parece indicar que la cuestión del reforzamiento de los poderes del Parlamento Europeo va a ser crucial y una de las más polémicas durante la conferencia. Ya que, frente a la escuela que podríamos identificar como integracionista partidaria de dotar de mayor legitimidad democrática al sistema a base de aumentar las responsabilidades del PE, la posición británica, danesa y de una parte de la mayoría gubernamental francesa irá más bien en la

1 Sobre el problema de la democracia de las organizaciones políticas post-nacionales véase, entre otros, J. HABERMAS, *costellazione postnazionale*, Milán, Feltrinelli, 1999; A. BALDASSARRE, *Globalizzazione contro democrazia*, Bari-Roma, La Terza, 2002, y “Globalizzazione e internazionalizzazione delle decisioni” en S. LABRIOLA (dir.), *Ripensare lo Stato*, Milano, Giuffrè, 2003, pp. 81 y ss.

2 Los “déficit” que, ya desde tiempo se, imputan a la Unión Europea son básicamente tres: el de libertad, producto de las deficiencias en el reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales; el de democracia producto de la insuficiencia o falta de instrumentos de participación de los ciudadanos en la toma de decisión en seno de la Unión; y el que podría denominarse “déficit de descentralización”, generado por la insuficiencia de participación de los entes territoriales en el proceso de integración. Así P. PÉREZ TREMPES, “La reforma del Senado ante la Unión Europea”, en *Ante el futuro del Senado*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, Institut d’Estudis Autònomic, 1996, p. 434. Más en general sobre otros aspectos problemáticos del déficit democrático comunitario, véase, D. Santonastaso, *La dinamica fenomenologica della democrazia comunitaria. Il deficit democratico delle istituzioni e della normazione dell’UE*, Nápoles, Jovene, 2004.

dirección de limitarlas o, si acaso, contenerlas en su nivel actual, ya que para todos ellos la verdadera legitimidad radica en los Parlamentos Nacionales³.

A este respecto debe recordarse que las Comunidades Europeas se constituyen bajo la fórmula de “organización supranacional”⁴. Una fórmula que, aunque siendo distinta del modelo tradicional de relaciones internacionales tampoco puede calificarse como de Derecho constitucional⁵. De ahí que aunque ya no se considere al Parlamento Europeo como “la única asamblea parlamentaria internacional del mundo”⁶, y se entienda el concepto de integración como concepto autónomo, no puede olvidarse que el fundamento democrático de la estructura institucional comunitaria resulta todavía débil⁷. Esta es la razón por la que la idea de “déficit democrático” comunitario se encuentra asumida de forma unánime aunque difieran las consideraciones respecto de su intensidad y de su alcance institucional.

Frente a esta situación es lícito preguntarse: ¿hasta qué punto el principio democrático puede entenderse actualmente respetado –y hasta qué punto *podría* serlo en futuro– sin abandonar del todo aquellos principios que se basan en la cooperación entre los Estados soberanos y dejar que todo el sistema comunitario se base sobre los principios de la integración? A esta cuestión pueden darse dos tipos de respuestas: por una parte, la que prevalece en la mayoría de los debates doctrinales y que enfatiza la potenciación de los instrumentos democráticos dentro de la estructura de la UE incluyendo entre estos, por ejemplo, la reforma del actual sistema de elecciones al Parlamento Europeo⁸. Y, por otra, la que concentra su atención en el incremento de los

3 *La Conferencia Intergubernamental de 1996. Bases para una reflexión*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1995, p.64.

4 Los criterios que fundamentaron la antigua discusión acerca de la distinción entre organización internacional y organización supranacional no son unánimes en la doctrina. Para algunos el carácter supranacional no hace que los Tratados comunitarios sean ajenos al Derecho Internacional, sino que representen un continuum de este último, véase, por ejemplo, M. WAELBROEK. “Contribution a l’étude de la nature juridique des Communautés européennes” en AA.VV. *Problèmes de droit des gens*, A. PEDONE, París, 1964, p. 515. Otros defienden una diferenciación que se basa en la naturaleza jurídica completamente distinta de los dos tipos de organización, véase, entre otros, M. MEDINA ORTEGA, *La Comunidad Europea y sus principios constitucionales*, Madrid, Tecnos, 1974, pp. 104 y ss.

5 Sobre las problemáticas constitucionales planteadas por el fenómeno jurídico comunitario véase P. PÉREZ TREMPES, *Constitución Española y Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1993, pp. 21-23, y bibliografía allí citada.

6 Así C. GUZZARONI, en *Seminario internazionale su Parlamento Europeo e Parlamenti Nazionali dei Paesi della Comunità Europea*, Milán, Giuffrè, 1984, p. 6.

7 Así P. PÉREZ TREMPES. *Constitución Española y Comunidad Europea*, cit., p. 35.

8 Véanse, entre otros, A. ALLUE BUIZA. *El Parlamento Europeo. Poder y Democracia en las Comunidades Europeas*, Valladolid, Universidad de Valladolid, 1990, pp. 56 y ss.; B. BOYCE. “The democratic deficit of the European Community”, en *Parliamentary Affairs*, n.º 46, 1993, pp. 458 y ss.

instrumentos internos de control democrático a cada uno de los Estados miembros es decir la que estudia el “déficit democrático de segundo nivel”⁹.

Los argumentos a favor del incremento de los instrumentos democráticos dentro de la organización institucional comunitaria no parecen del todo convincentes por diversas razones. En primer lugar, el Parlamento Europeo está aún lejos, desde el punto de vista representativo, de poder ser considerado un órgano a la par de sus homónimos nacionales. En segundo lugar, ningún Parlamento puede actuar adecuadamente como piedra angular del sistema democrático de un ordenamiento si está aislado del contexto político y social que le sirve de substrato¹⁰.

Aunque asumiendo que las precedentes consideraciones no aporten argumentos decisivos contra la posibilidad de reconocer al Parlamento Europeo un papel similar al de los parlamentos nacionales de los Estados miembros, debe evidenciarse que esto podría conseguirse tan solo otorgando a la Asamblea Europea ciertas prerrogativas que respeten los estándares constitucionales comunes de todo Estado democrático. Prerrogativas que probablemente podrían obtenerse tan solo trasformando la Unión en un sistema *federal*. Los contenidos del Tratado de Lisboa demuestran que tal desarrollo, por el momento, no puede darse. Sin embargo, lo que sí existe es la posibilidad de que pueda darse algún tipo de democracia real en el ámbito europeo pero los proyectos para semejante desarrollo, como bien demuestran los nuevos Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, deben buscar en otro lugar una respuesta al déficit democrático de la Unión, esto es, en un “parlamento nacional-comunitario” como fulcro y método de decisión y de trabajo de la democracia parlamentaria en Europa¹¹.

Partiendo de las indicaciones formuladas por el Tribunal Constitucional Federal Alemán al afirmar que “en la asociación de Estados de la UE, la legitimación democrática tiene lugar en virtud de la conexión de la actuación de los órganos europeos con los Parlamentos de los Estados miembros”¹², y pasando por las de DUVERGER, según las cuales “la hora de los Parlamentos

9 F. J., MATÍA PORTILLA. *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, CEC, 1999, pp. 105 y ss.

10 Así A. PACE. “Los retos del constitucionalismo en el siglo XXI”, en *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, n.º 2, 2004. Página de Internet; dirección URL: <http://www.ugr.es/~7Eredce/ReDCE2/retos%20actuales%20del%20constitucionalismo%20pace.htm>. (todas las referencias a las páginas de Internet han sido verificadas el día 14 de febrero de 2011).

11 P. RIDOLA. “La parlamentarizzazione degli assetti istituzionali dell’Unione Europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa”, en H. J., BLANKE, S. MANGIAMELI. (coords.), *The European Constitution*, Milán, Sprinter, 2005; la versión informática de este artículo puede consultarse en: URL: http://www.associazionedeicostituzionalisti.it//materiali/anticipazioni/democrazia_europa/

12 La sentencia traducida al español puede consultarse en la *Revista de Instituciones Europeas*, n.º. 3, 1993, pp. 975 y ss.

suenan en el reloj de Europa”¹³; puede plantearse la oportunidad de formular soluciones realistas y pragmáticas que otorguen a los Parlamentos nacionales la función de legitimar democráticamente el sistema institucional comunitario¹⁴. El objeto a tratar será por tanto, el de cómo llevar a cabo esta función y cuáles son los procedimientos a seguir para reforzar esta faceta de la legitimidad democrática comunitaria. No obstante, antes de entrar a explicar estos puntos parece necesaria una aclaración. Es cierto que una de las principales tareas llevadas a cabo por los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos es la de autorizar los tratados comunitarios. Y lo mismo debe decirse por el ámbito de actividades que inciden en el desarrollo legislativo de la normativa comunitaria. Sin embargo, ni una ni otra afectan a la esencia del tema que ahora se debate. Ya que, lo que aquí se discute es precisamente la insuficiencia de estas dos formas de intervención y, tal y como desde el Tratado de Maastricht se ha puesto de manifiesto, la necesidad de proponer otros procedimientos que aseguren una mayor intervención de los Parlamentos nacionales en la fase de elaboración y toma de las decisiones comunitarias.

2. PARLAMENTOS NACIONALES Y ORDENAMIENTO COMUNITARIO

Las modalidades de participación de los Parlamentos nacionales en el sistema comunitario pueden ser estudiadas dividiendo en dos los ámbitos de actuación de estos órganos: el comunitario y el nacional.

El Tratado de Maastricht de 1992 reconoció por primera vez un papel activo de los Parlamentos nacionales en el procedimiento decisorio de la Unión. Ello fue debido a que, aunque en sus orígenes las Comunidades Europeas se habían centrado en la consecución de fines económicos, en la medida que los objetivos económicos se fueron alcanzando se ampliaron las competencias de las mismas¹⁵ hacia aspectos de mayor contenido político. Esta evolución reforzó aún más las viejas reivindicaciones, fundamentadas o no, pero generadas desde la Academia, los medios y la sociedad sobre el necesario reforzamiento de la legitimidad democrática del proceso de integración.

En el Consejo Europeo de Roma, celebrado el 27 y 28 de octubre de 1990, se señaló que, para incrementar la legitimidad democrática de las Comunidades, el progreso de estas últimas hacia la Unión Europea debía ser acompañado por un incremento del papel del Parlamento Europeo en la esfera legislativa

13 M. DUVERGER. *Europa de los hombres. Una metamorfosis inacabada*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, 287.

14 Entre otros, M. MAZZONI HONORATI. “La partecipazione parlamentare al processo normativo europeo”, en *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 1995, pp. 27 y ss.

15 No debe olvidarse que tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en 1993, las competencias de la Unión Europea fueron ampliadas a campos que correspondían tradicionalmente a los Estados, como la justicia y los asuntos de interior, procediéndose a fortalecer también la política exterior y de defensa de la Unión.

y en el reforzamiento del control de las actividades de la Unión por parte de los Parlamentos nacionales¹⁶. De esta manera se abrió el debate sobre el papel de los Parlamentos nacionales en el sistema institucional comunitario que llevó a la inclusión de dos declaraciones anexas al Tratado de la Unión Europea que intentaron dar respuesta a este problema.

La previsión de un procedimiento específico de participación de los Parlamentos nacionales en la actividad comunitaria fue concebida originariamente en términos muy genéricos por la Declaración número 13 aneja al Tratado de Maastricht, relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En ella, se hacía explícita la consideración acerca de la necesidad de una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea. Para ello se invitaba a la intensificación del intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, así como la colaboración de los Gobiernos de los Estados miembros, a fin de garantizar que los Parlamentos nacionales pudieran disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para analizarlas y poder interactuar con los Gobiernos nacionales a la hora de determinar su posición en la negociación del contenido final de dichas normas comunitarias.

Asimismo, se considera importante la intensificación de los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular en lo relativo a la concesión de facilidades mutuas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios nacionales interesados en las cuestiones europeas. Para ello, Tratado de Maastricht consagraba dos mecanismos: una ambiciosa Conferencia de Parlamentos y una más modesta Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios, más conocida en el ámbito comunitario como COSAC.

La Conferencia de Parlamentos, aunque fuera la principal opción de cooperación que se preveía en el Tratado de Maastricht, en la práctica no se llegó a convocar nunca¹⁷. El segundo instrumento de cooperación previsto en Maastricht era mucho más modesto ya que se limitaba a institucionalizar una instancia de articulación parlamentaria, nacida en París en noviembre de 1989 y cuya creación se decidió por la “Microconferencia” de Madrid en mayo de 1989. La COSAC es, desde su origen, un instrumento de colaboración interparlamentaria, a través del cual los órganos especializados en asuntos comunitarios de los distintos Parlamentos nacionales debaten en conjunto sus experiencias, problemas y proyectos. Actualmente, la COSAC está constituida

16 Conclusiones del Consejo Europeo de Roma del 27 y 28 de octubre de 1990, *Bol. CEE* 10/1990-1, (también en *RIE*, vol. 18, n.º 1, 1991).

17 Acerca de los motivos del fracaso de este instrumento de cooperación interparlamentaria cfr. F.J. MATIA PORTILLA. *Ob. cit.*, pp. 67 y ss., y J. RIDEAU. “La situation des Parlements nationaux dans l’Union européenne. Un déficit démocratique peut en cacher un autre”, en *Mélanges en l’honneur du doyen Paul Isoart*, Paris, Pedone, 1996, pp. 324-325.

por un reducido número de parlamentarios nacionales, precisamente tres por cada Cámara en los parlamentos bicamerales y seis en los unicamerales, que intercambian puntos de vista dos veces al año, durante un día y medio.

La COSAC es, por tanto, un foro de debate y, en ocasiones, un lugar de intercambio, no siempre eficaz, de información. En este sentido, aunque no se pueda menospreciar este mecanismo de cooperación hay que considerarlo como un medio limitado, parcial e incompleto¹⁸. Estas son las razones por las que, desde hace tiempo, vienen debatiéndose dentro de la COSAC propuestas renovadoras de mayor o menor intensidad.

En algunos casos se ha pretendido simplemente mejorar su funcionamiento a través del establecimiento de un secretariado permanente y de unas delegaciones que no varíen en cada edición de ésta. En otros, se planteó la necesidad de su institucionalización por los Tratados comunitarios, mediante la previsión expresa de una obligación por parte de las Instituciones comunitarias de enviar sus propuestas normativas para que la COSAC pueda examinarlas y, en su caso, criticarlas.

Aunque no haya existido un acuerdo sobre las modalidades y la extensión del cambio, el denominador común de todas las propuestas era la necesidad de potenciar la actuación colectiva de los Parlamentos nacionales¹⁹. Esta necesidad, sin embargo, hubiese tenido que respetar dos presupuestos, por un lado, las competencias que los tratados otorgan al Parlamento Europeo y, por otro, las competencias que las constituciones nacionales atribuyen a los Parlamentos nacionales. Aunque los dictámenes de la COSAC no lleguen a vincular jurídicamente ni a los Parlamentos nacionales ni a las Instituciones comunitarias, parece claro que su intención es la de influir de alguna manera en los asuntos comunitarios.

Sin embargo, la COSAC debe considerarse poco efectiva para garantizar el principio democrático. Y ello, fundamentalmente por dos razones. De una parte, porque el número de representantes asignado a cada Estado proporciona una sobre-representación de las asambleas unicamerales y, además, determina la imposible representación de todo los grupos parlamentarios, especialmente en el caso de Parlamentos nacionales bicamerales. En segundo lugar, en relación con la conexión entre miembros de la COSAC y su asamblea legislativa de origen, pues si no se admite la obligación de sus miembros de defender los puntos de vistas fijados por su Asamblea, la COSAC no sirve para reforzar el papel de los Parlamentos nacionales sino más bien para debilitarlos. Al

18 M. DELGADO-IRIBARREN. “La función de los Parlamentos Nacionales en la Arquitectura Europea”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, Civitas, 2002, 381, en el mismo sentido véase P. BIRKINSHAW y D. ASHIAGBOR. “National participation in community affairs: democracy, the UK Parliament and the EU”, in *Common Market Law Review*, 1996, p. 513.

19 Para un análisis de las propuestas de reforma presentadas desde la constitución de la COSAC hasta la actualidad véase C. STORINI. *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, cit.

mismo tiempo negar la libertad de voto a los delegados nacionales plantea otros problemas como, por ejemplo, limitar la apertura de los debates o favorecer las mayorías parlamentarias, así como la incidencia que tendría en la prohibición de mandato imperativo.

A la vista de todas estas objeciones la conclusión no puede ser muy optimista. Si bien, algunos de los problemas referidos podrían ser superados a través de una reforma del Reglamento de la COSAC, otros, sin embargo son más difíciles de resolver, sobre todo en lo atinente a la infrarepresentatividad de la COSAC respecto de las comisiones parlamentarias nacionales.

Sin embargo, la generalidad de los términos de la Declaración 13 anexa al Tratado de Maastricht²⁰, así como la ausencia de fuerza vinculante característica de las declaraciones unidas a los tratados, son concluyentes acerca del valor simbólico de la misma²¹.

Fue el Tratado de Ámsterdam²² el que, con la finalidad de impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar la capacidad de manifestar su opinión en aquellos asuntos que se consideren por ellos de especial interés, incorporó un Protocolo sobre la información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, además de eliminar la referencia a la nunca activada Conferencia de Parlamentos nacionales al tiempo que reafirmaba a la COSAC como instrumento de participación de los Parlamentos en los asuntos comunitarios y, por consiguiente, como medio de ampliación de la legitimidad de éstos.

El citado Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea establecía en su apartado primero lo siguiente:

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

20 En ella se establece simplemente el compromiso de los Gobiernos de “velar por que se remitan” las propuestas “legislativas” de la Comisión sin especificar la significación de esta última expresión, especialmente ambigua en el ámbito comunitario.

21 Para un análisis de las razones que justifican la inclusión de esta Declaración en el Tratado de Maastricht véase F. LAURSEN y S. PAPPAS. *The changing role of Parliaments in the European Union*, Instituto Europeo de Administración Pública, Maastricht, 1995, pp. 57-59.

22 Como es conocido, el Tratado de Ámsterdam fue aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam (16 y 17 de junio de 1997) y firmado el 2 de octubre de 1997 por los ministros de Asuntos Exteriores de los quince países miembros de la Unión Europea. Entró en vigor el 1 de mayo de 1999 tras haber sido ratificado por todos los Estados miembros, según sus propias normas constitucionales. Sobre el proceso de generación del Tratado de Ámsterdam puede consultarse, R. VICIANO. “Los orígenes y el contexto jurídico-político de la reforma institucional comunitaria y de la Conferencia Intergubernamental de 1996”, en R. VICIANO (ed.), *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*. Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 17 y ss

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

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

La inclusión de estas disposiciones en un Protocolo anejo al Tratado permitió que las mismas se incorporaran al mismo con su misma fuerza vinculante perdiendo el valor meramente declarativo que tenían en el Tratado de Maastricht.

El aspecto más relevante de este Protocolo, sin duda alguna, es la previsión de un plazo durante el cual el Consejo no puede adoptar acuerdos para permitir a los Parlamentos nacionales examinar las propuestas y, en su caso, influir sobre la posición que el respectivo representante gubernamental vaya a mantener en las reuniones del Consejo. Sin embargo, el plazo de seis semanas desde que la Comisión remite la propuesta al Consejo y al Parlamento y el momento en que ésta puede ser incluida en el orden del día del Consejo, no supone la inactividad de los órganos comunitarios en relación con la misma. En efecto, durante este plazo el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) podrá examinar el asunto y en su seno se desarrollarán las negociaciones previas para incluirlo en la lista A o B del orden del día del Consejo, lo cual sin duda alguna anula el poder de influencia de los Parlamentos nacionales sobre la posición a mantener por el representante gubernamental en este órgano.

Además, hay que apuntar que el citado plazo no se correspondía con el tiempo del que disponían realmente los Parlamentos para cumplir con esta tarea, ya que eran los Gobiernos los que, una vez recibida la propuesta, se la debían trasladar sin plazo vinculante predeterminado²³. Por tanto, aunque

23 Así en el punto 7 de la contribución final de la XXIV COSAC, disponible en la página de Internet de la COSAC; dirección URL: <http://www.cosac.org>. Sobre la articulación de la participación de los Parlamentos y órganos parlamentarios en el proceso decisional comunitario a partir del Tratado de Ámsterdam, puede consultarse R. VICIANO. "La reforma del proceso de toma de

el Tratado de Ámsterdam significara un paso importante en la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisonal comunitario, muchas cuestiones quedaban todavía pendientes de solución.

La siguiente reforma de los Tratados no supuso avance alguno en la articulación de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisonal comunitario. El Tratado de Niza, que fue acordado políticamente en el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000 por los Jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea, tan solo determinó, a través de la Declaración aneja relativa al futuro de la Unión, las cuestiones que habían de abordarse para proseguir la reforma institucional. Así, dicha Declaración preveía la instauración de un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea, la aprobación de una Declaración en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 que precisara los temas de debate y el método a adoptar para la reforma y, finalmente, la convocatoria de una nueva Conferencia Intergubernamental en 2004.

En la Declaración del Consejo Europeo de Laeken de 2001, los Estados miembros expresaron su compromiso de incrementar la legitimidad y la transparencia de las instituciones europeas, así como la intención de involucrar de manera más estrecha a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo en la toma de decisiones a nivel europeo y procedieron a convocar una Convención Europea para debatir, con carácter previo a la Conferencia Intergubernamental, los posibles contenidos de la reforma de los tratados constitutivos de la Comunidades Europeas.

La elección del modelo de Convención constituyó un punto de inflexión en lo relativo a la revisión de los Tratados y plasmó la voluntad de abandonar las reuniones a puerta cerrada entre los responsables de los Gobiernos solamente. La instauración de esta Convención representó toda una innovación institucional, si bien la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el año 2000 fue su precedente. Esta instancia de nuevo tipo tenía por objeto garantizar una preparación de la próxima Conferencia Intergubernamental tan transparente y amplia como fuera posible gracias a la participación de las principales partes involucradas en el debate: representantes de los gobiernos de los Estados miembros y los países candidatos, representantes de los Parlamentos nacionales, representantes del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, y observadores del Comité de las Regiones, el Comité Económico y Social europeos y de los interlocutores sociales europeos. Sin embargo, los objetivos procesales previstos no se cumplieron y quedaron opacados, además, por las importantes modificaciones que los gobiernos introdujeron luego en el debate a puerta cerrada celebrado en el ámbito de la Conferencia Intergubernamental.

decisiones en el Tratado de Ámsterdam” en R. VICIANO (ed.). *La reforma institucional de la Unión Europea y el Tratado de Ámsterdam*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 214 y ss.

Atendiendo a la petición formulada en la Declaración de Laeken, la Convención dedicó una atención especial al futuro papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y constituyó un grupo de trabajo en su seno encargado de debatir la participación de éstos en el proceso decisonal comunitario.

Según este grupo, la potenciación de la participación de los Parlamentos nacionales podría alcanzar un doble efecto: contribuiría a reforzar la legitimidad democrática de la Unión y a aproximarla a los ciudadanos. Todo lo cual no dejaba de constituir una cínica ingenuidad dado el profundo nivel de desprecio de los ciudadanos europeos por sus Parlamentos nacionales y la absoluta desconexión de éstos con sus electores.

Pero siguiendo la tesis oficial del grupo de trabajo de la Convención, era necesario no sólo reconocer claramente el papel de los Parlamentos nacionales sino, además, garantizar una mayor apertura y transparencia en los trabajos del Consejo para facilitar y mejorar la participación activa de estos órganos en la Unión Europea. Más concretamente, las medidas recomendadas por el Grupo fueron: la inclusión de un texto específico que explicita la importancia de la participación activa de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea y la voluntad de garantizar la fiscalización por parte de estos órganos de la acción de los gobiernos en el Consejo, que necesariamente conlleva la atribución de la supervisión del respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; la obligación del Consejo de actuar en sesiones públicas siempre que ejerza su función legislativa y, en la mayor medida posible, también en el ejercicio de la función de coordinación de las políticas europeas y de las demás competencias, debiendo justificar claramente la necesidad de sesionar a puerta cerrada; la remisión de la documentación y actas de los trabajos del Consejo en un plazo de diez días al Parlamento Europeo así como a los Parlamentos nacionales, paralelamente a su transmisión a los gobiernos²⁴.

El informe también puso de relieve que la función principal de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos se debía desempeñar a través del efectivo control de la acción de sus gobiernos en este ámbito y que para ello deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones: a) la puntualidad, el alcance y la calidad de la información referente a todas las actividades de la Unión; b) la posibilidad de que un Parlamento nacional formule su posición respecto de una propuesta de medida o acto legislativo de la Unión Europea; c) los contactos y comparecencias periódicas de ministros antes y después de las sesiones del Consejo de Ministros y del Consejo Europeo; d) la participación activa de comisiones permanentes o sectoriales de los Parlamentos nacionales en el proceso de control; e) los contactos periódicos

24 Informe final Grupo IV sobre el "Papel de los Parlamentos nacionales". Convención Europea. Secretaría. CONV 353/02.

entre parlamentarios nacionales y diputados al Parlamento Europeo; f) la disponibilidad de personal de apoyo, incluida la posibilidad de contar con una oficina de representación de los parlamentos nacionales en Bruselas.

Para potenciar estos instrumentos, el Grupo recomendó varias medidas. En primer lugar, el estricto respeto del protocolo del Tratado de Ámsterdam sobre el cometido de los Parlamentos nacionales, sobre todo, en relación con el período reservado al examen parlamentario. En este sentido, los Grupos de Trabajo del Consejo y el COREPER no deberían tomar acuerdos preliminares sobre propuestas a las que se aplique la reserva en el período de seis semanas. Para ello, una mayor concreción de la reserva debería ser desarrollada por el reglamento del Consejo y su Secretaría debería mantener y publicar un registro del cumplimiento de estas normas. En segundo lugar, la Comisión debería transmitir todos los documentos de carácter consultivo, las propuestas legislativas, así como su estrategia política anual y su programa legislativo y de trabajo anual simultáneamente a los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo. También el Tribunal de Cuentas debería transmitir su informe anual simultáneamente a los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo²⁵.

Además, en su informe final el grupo de trabajo de la Convención Europea reconoció la importancia y utilidad de establecer una red y de mantener contactos periódicos entre los Parlamentos nacionales, para llevar a cabo un intercambio de información sobre métodos y experiencias más sistemático y organizado. En este contexto se propuso que la COSAC elaborara un código de conducta o directrices para los parlamentarios nacionales que establezca normas mínimas para ejercer eficientemente el control sobre la actuación del gobierno²⁶. Según el grupo, parecía también necesaria una mayor definición del mandato de la COSAC con objeto de reforzar su función de mecanismo interparlamentario y poder actuar, como plataforma de intercambio periódico de información y buenas prácticas, no sólo entre las comisiones de asuntos europeos, sino también entre comisiones permanentes sectoriales. Para ello, deberían poderse convocar conferencias interparlamentarias sobre cuestiones específicas, así como debería celebrarse anualmente la “semana europea” para crear en cada Estado miembro una tribuna común de debates a escala de la UE sobre cuestiones europeas²⁷. El informe, además, dejaba abierta la posibilidad de que la Convención estudiara con mayor detenimiento la existencia de un margen para crear un nuevo foro de debate sobre las orien-

25 Páginas 4 a 9 del citado Informe final del IV Grupo de Trabajo.

26 En respuesta a esta recomendación la COSAC aprobó en su XXVIII reunión las “Orientaciones de Copenhague”, esto es, normas mínimas para las relaciones entre los gobiernos y los parlamentos en los asuntos comunitarios. DOUE de 2 de julio de 2003 (C 154/1 y 2). El texto de las Orientaciones esta también disponible en: URL:<http://www.cosac.org/en/documents/basic/rules/spanish/>

27 Páginas 12-15 del Informe del IV Grupo de Trabajo.

taciones de política general y la estrategia de la Unión, en el que participen tanto los Parlamentos nacionales como el Parlamento Europeo²⁸.

Como resultado 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 Unión Europea 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 Parlamento Europeo²⁹. Como es conocido, el “no” de los pueblos francés y holandés al Tratado por el que se establecía una autodenominada Constitución Europea supuso el principio del fin del Tratado, falsamente denominado “constitucional”.

Y, tras algún tiempo de perplejidad ante la contestación ciudadana, 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 Conferencia Intergubernamental para elaborar un nuevo Tratado de reforma abandonando definitivamente la idea de aprobar una supuesta “constitución” para Europa.

3. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES DE PARTICIPACIÓN Y CONTROL PARLAMENTARIO DE LOS ASUNTOS EUROPEOS

El derecho constitucional de la integración, en este ámbito, empezó a desarrollarse muy tempranamente, mucho antes del Tratado de Maastricht, casi todos los Estados miembros habían iniciado procedimientos, más o menos intensos, para el debate en su seno de los asuntos comunitarios. Así que, desde la decisión del *Bundestrat* alemán de 1957 de crear un Comité especializado en asuntos europeos, todos los Parlamentos nacionales fueron creando órganos, normas y procedimientos para controlar sus respectivos gobiernos en sus actuaciones a nivel comunitario. No obstante, la diferente significación que cada parlamento ha otorgado a los conceptos de control, intervención y escrutinio, hace que el abanico de modalidades de participación de los Parlamentos nacionales en las cuestiones europeas sea muy amplio.

Para comprender el alcance de la intervención de los Parlamentos nacionales en las cuestiones europeas hay que empezar teniendo presente que dicha intervención se ve mediatizada por algunos elementos internos de cada

28 Para un estudio sobre los trabajos de la Convención en este ámbito, véase, F. J. MATÍA PORTILLA. “Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea”, en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 119, 2003, pp. 191-220, así como C. STORINI. *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, cit. Sobre el proceso para la generación de la idea de Constitución Europea ver R. VICIANO. “El largo camino hacia una Constitución europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n.º 1 (2001).

29 Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (*d.o.u.e.* C 310, de 16 de diciembre de 2004).

uno de los ordenamientos. En buena medida, la manera en que esa participación se ha ido conformando en cada uno de los Estados se explica por la configuración constitucional y legal de la posición del Parlamento y de sus relaciones con el poder ejecutivo, así como por las propias tradiciones y circunstancias políticas. Para entender el desarrollo de la práctica danesa hay, por ejemplo, que tener en cuenta la tradicional intervención del *Folketing* en la política exterior, explicada, a su vez, por la también tradicional existencia de gobiernos de coalición en Dinamarca³⁰. Estos datos también pueden ser útiles para entender las razones de la inexistencia de instrumentos normativos uniformes para regular estas cuestiones.

La participación del Parlamento en los asuntos europeos está prevista en distintas constituciones nacionales con diversa intensidad. Así sucede, por ejemplo, en Alemania, Francia, Portugal y Suecia³¹. Por el contrario, otras constituciones como son las de España Dinamarca e Italia, ignoran el fenómeno. En estas últimas, la participación es regulada exclusivamente bien por disposiciones legislativas, establecidas a veces en el momento de la ratificación de los tratados constitutivo o de adhesión, según el caso de que se trate, o bien en los textos internos de los Parlamentos en cuestión³².

Desde el punto de vista funcional la presencia o no de disposiciones constitucionales que se encarguen de disciplinar este ámbito de intervención parlamentaria no tiene un gran significado. Es más, en aquellos Estados en los que la regulación constitucional de esta materia es inexistente sucede por el contrario que el desarrollo material de la misma está especialmente avanzado y dotado de efectividad. Tal es el caso de Dinamarca, mientras lo contrario sucede en Francia, donde el reconocimiento constitucional de la materia que nos trae al caso, no garantiza el ejercicio de un papel efectivo del Parlamento.

Los avances realizados en Dinamarca desde 1973, con respecto a la participación de su Parlamento en la toma de decisiones comunitarias, demuestran que es posible adaptar el ordenamiento a nuevas realidades, si realmente existe el deseo político de salvaguardar los principios básicos de la Constitución. El proceso de toma de decisiones comunitario representaba un problema en relación con el parlamentarismo previsto en la Constitución Danesa. Así que, aunque la Constitución no contenía ninguna provisión que

30 En H. HEGELAND, I. MATTSO. “To have a voice in the matter: a comparative study of the Swedish and Danish European committees”, in *Journal of Legislative Studies*, n.º 3, 1996, p. 200.

31 Artículo 23 Constitución alemana, 163f e 197i Constitución portuguesa, 88.4 Constitución francesa.

32 Ley belga del 5 mayo 1993, Ley danesa n. 447, 11 octubre 1972, Leyes federales alemanas de 12 marzo 1993, Ley española 8/1994, Ley finlandesa de 31 diciembre 1994, Ley francesa 1979-564, modificada por las Leyes 1990-385 e 1994-476, Leyes italianas 183/1987, 86/1989, 242/2000, Ley portuguesa 20/1994, Ley austriaca 1913/1094. Reglamentos de las Cámaras: para el Reino Unido, Standing Order num. 127, para Bélgica art. 100 del la Cámara de los Representantes y art. 62 bis del Senado, Grecia art. 32.a.

garantizara la influencia del *Folketing* en las políticas danesas en la Unión, este problema fue resuelto en una forma flexible y satisfactoria.

Todo ello demuestra que no existe una proporcionalidad entre el rango de las normas que regulan la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos y la efectividad de dicha participación.

3.1 *Las Comisiones encargadas de los asuntos europeos*

Por lo que respecta la configuración de estos órganos de control, en los parlamentos bicamerales por regla general se ha constituido una Comisión especializada en asuntos europeos por cada Cámara, aunque existen casos como el español y el irlandés en los que solo hay una Comisión Mixta. Como ha puesto de relieve la doctrina, la existencia de órganos mixtos en parlamentos bicamerales, además de suscitar problemas prácticos y disolver, hasta cierto punto, las funciones de cada una de las Cámaras, puede alterar la relación entre mayorías y minorías, modificando así, inevitablemente, la representación otorgada por los ciudadanos a unos y otros partidos políticos en el Parlamento³³. Estos problemas desaconsejan la solución adoptada por España de crear una Comisión Mixta.

La composición de las Comisiones especializadas en asuntos europeos es muy variada desde los 16 miembros del “Comité Selecto” de la Cámara de los Comunes británica a los 42 de la Comisión Mixta española. De igual manera difieren sustancialmente de unos a otros Parlamentos las formas de llevar a cabo el examen de los asuntos europeos. En general, puede afirmarse que en aquellos Estados miembros que disponen de un sistema de control débil las funciones de estos órganos son análogas a las de otras Comisiones parlamentarias, esto es, recabar las información y documentación que precisen del ejecutivo, celebrar debates, requerir la comparecencia de miembros del Gobierno para que informen sobre asuntos relacionados con la Unión o aprobar iniciativas en materia comunitaria. En otros casos, estas comisiones se configuran como atípicas, con funciones propias que pueden, en la práctica, afectar las propias competencias de las Cámaras. Así, por ejemplo, la Comisión para las relaciones con Europa del Parlamento danés que no prepara el trabajo del pleno de la Cámara, sino que lo sustituye y negocia directamente

33 Según, P. PÉREZ TREMP. “la existencia de órganos mixtos en parlamentos bicamerales viene a representar una cierta ruptura de la lógica representativa de cada una de las cámaras. En efecto, en la medida en que el bicameralismo responda a un doble principio de representación, como es el caso español, un órgano mixto viene a confundir ambas ‘legitimidades’”, “La débil ‘parlamentarización’ de la integración europea”, en E. GARCÍA DE ENTERRÍA (dir.). *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, cit., p. 405. Véase también, F. J. MATÍAS PORTILLA. *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, cit., 158 y ss.; M. DARANAS PALÁEZ. “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, en *Noticias de la Comunidad Económica Europea*, 1988, pp. 39 y ss.

con el Gobierno, o de la Comisión Europea del Bundesrat alemán creada en 1988 para que decida en nombre de la Cámara cuando una cuestión es muy urgente y no puede ser tratada por el Pleno en breve plazo. En otros casos, como en el del Bundestag alemán, las comisiones parlamentarias pueden elaborar informes en nombre de la Cámara³⁴.

El mayor problema que plantean las comisiones especializadas en asuntos europeos radica en la difícil delimitación de su ámbito de actuación respecto de las otras comisiones permanentes. El ámbito de las primeras es horizontal y en él se ven involucradas competencias propias de otras comisiones como, por ejemplo, la de asuntos exteriores, agricultura, medio ambiente, defensa, justicia o de interior; y, más en general, podría llegar a afirmarse que, actualmente, son pocas las comisiones cuyas competencias materiales no se vean afectadas por actividades comunitarias. La solución más razonable para este problema parece consistir en la especialización de las funciones de las Comisiones para los asuntos europeos. Es decir, se trata de que realicen funciones distintas no solo de las que llevan a cabo las otras comisiones permanentes, sino, también, en el caso de Parlamentos bicamerales, de las atribuidas a las Comisiones homónimas en cada una de las Cámaras. Los medios para conseguir esta finalidad pueden ser varios. En el Parlamento inglés, que debe considerarse como el que mejor ha desarrollado esta especialización, aunque ambas Cámaras examinen la totalidad de los documentos presentados por el gobierno, los procedimientos seguidos difieren completamente. Baste aquí evidenciar la diferencia entre sus nombres, el Comité de la Cámara de los Lores es el Comité Selecto para la Unión Europea, mientras que el de la Cámara de los Comunes se denomina Comité Selecto para la Legislación Europea. De allí que el Comité Selecto de la Cámara de los Lores, como su nombre indica, tiene un espacio de actuación mucho más amplio en comparación con el de la Cámara de Comunes, cuya única tarea es examinar las propuestas legislativas europeas. La importante función de “reflexión” y debate sobre las cuestiones europeas que el Comité Selecto de la Cámara de los Lores ha llevado a cabo, desde un principio, hace que este se considere como el instrumento más fuerte de control en ambas Cámaras. Ello porque la solvencia y el prestigio de sus informes es reconocido más allá del Reino Unido. Quizás la observación más clara sobre el Comité Selecto de la Cámara de los Lores y la que mejor ilustra su naturaleza es la de Donald Shell que describe este órgano como “específicamente activo más que simplemente reactivo en el desarrollo de sus funciones”³⁵. En este sentido, el trabajo del Comité Selecto sobre la Legislación Europea debe considerarse como esencialmente reactivo,

34 A. J. CYGAN. *National Parliaments an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, London/New York, Kluwer Law International, 2001, pp. 113 ss.

35 “The European Communities Select Committees” en G. DREWRY, (ed.). *The New Select Committees*, Kluwer Law International, Londres, 1985, p. 246.

y aunque sus funciones se hayan modificado, sigue siendo acertado describir la tarea primaria de este Comité como de examen técnico de las propuestas legislativas comunitarias, es decir, un examen que necesariamente corresponde a la agenda fijada por el Consejo de la Unión. Esto permite que tanto en los Comités Permanentes, como, ocasionalmente, en la propia Cámara pueda llevarse a cabo, rápidamente, un debate con conocimiento de causa. Asimismo, el Comité Selecto lleva a cabo lo que la *House's Standing Order* número 143 denomina “*burglar alarm*”, una información de urgencia para que la Cámara pueda estar siempre al tanto de las cuestiones más relevantes³⁶. La tercera y última tarea de este órgano es la de mantener y sistematizar las relaciones entre la Cámara y el Gobierno en temas europeos y, sobre todo, controlar el cumplimiento por parte del Gobierno de las obligaciones que se le imponen para garantizar un control eficaz, por parte de la Cámara, de sus tomas de decisiones dentro del Consejo de la Unión.

En el Parlamento danés por el contrario se ha utilizado el instrumento de la cooperación entre la Comisión para los Asuntos Europeos y sus otras Comisiones permanentes. Las Comisiones se informan recíprocamente acerca de las repercusiones de las iniciativas comunitarias sobre el propio ámbito de competencia y, la Comisión para los Asuntos Europeos sigue siendo la única que puede formalizar un mandato de negociación, jugando un papel de coordinación con las demás comisiones. El creciente papel de las demás Comisiones parlamentarias permanentes dentro del procedimiento de control de los actos comunitarios es indudablemente un avance para el proceso de toma de decisiones, en orden a mantener una determinada posición en el Consejo de la Unión, no obstante, la cooperación ha dado lugar a cierta rivalidad entre la Comisión para los Asuntos Europeos y las demás Comisiones. Estas últimas pueden, en la práctica, llegar a influenciar hasta tal punto a los ministros que luego podría ser difícil conseguir cambiar su punto de vista sin causar un problema político, más aún, si se considera que las opiniones de las demás Comisiones permanentes, podrían definirse como mucho más técnicas mientras que la Comisión para los Asuntos Europeos en su papel de coordinador debe siempre tomar en consideración ámbitos políticos más amplios³⁷. En España la creación de subcomisiones en el seno de la Comisión Mixta para la UE es habitual, pero en general, con el único objetivo de

36 En *The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for Members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee*, pp. 37-39 disponible desde Internet en: http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny/the_european_scrutiny_system_in_the_house_of_commons.cfm.

37 F. LAURSEN. “Parliamentary bodies specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing”, en F. LAUREN, S. PAPPAS (coord). *The changing role of Parliaments in the European Union*, Maastricht, Institute of Public Administration, 1995, p. 50.

analizar y estudiar alguna cuestión concreta, y no como mecanismo ordinario de organización del trabajo.

3.2 La incidencia de la actividad de control

Por lo que concierne a la incidencia del control parlamentario en relación con las propuestas legislativas y los otros documentos europeos, esta puede ser evaluada en relación a diferentes momentos del mismo procedimiento de control, en primer lugar el envío y la recepción de los documentos, en segundo lugar el examen de las iniciativas europeas y, por último, la deliberación y la reserva del examen parlamentario.

Dentro del primer bloque se encuentra la cuestión relativa al tipo de documentos remitidos a los parlamentos por sus gobiernos. Y más precisamente a la extensión del ámbito de la intervención parlamentaria. Esta puede desarrollarse en relación, por un lado, con los documentos emanados por la comunidad, es decir las propuestas normativas y otros documentos que aun siendo más o menos formalizados no tienen fuerza normativa y, por otro, con los documentos procedentes del segundo y tercer pilar.

Por lo que concierne el pilar comunitario, la intervención parlamentaria está prevista de manera general en relación con todos los documentos emanados por la Comunidad y, en especial, todas las propuestas de actos normativos. En relación con documentos procedentes de los otros pilares, la práctica es mucho más variada. Los países que reciben la información de todos los documentos de la Unión Europea son, además de los países nórdicos, Italia, Reino Unido, Alemania, Francia y Austria³⁸. Esto no significa que los demás países no reciban información sobre estos documentos pero sí que la transmisión de dicha información depende exclusivamente de la voluntad del ejecutivo. A este respecto, hay que tener en cuenta el desarrollo experimentado, con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, por los dos pilares de cooperación, y, sobre todo, por el de Cooperación Policial y Judicial en materia penal, cuyo funcionamiento, aunque no responda al esquema jurídico de la integración, ya no encaja en las técnicas de cooperación. Por estas razones el ámbito de control de la Comisiones debería extenderse, en todo los ordenamientos, a todos los documentos procedentes de estos pilares.

38 En el caso italiano el ámbito fue ampliado con el art. 6 de la Ley 422/2000, con el que el legislador intervino directamente en la disciplina general de la Ley 86/89, “La Pergola”, introduciendo el art. 1 bis, “Transmisión al Parlamento y a las Regiones de los proyectos de actos comunitarios”. La Ley, definitivamente aprobada por el Senado de la Republica el 19 de enero de 2005, todavía pendiente de promulgación y publicación, que establece “Normas generales sobre la participación de Italia al proceso normativo de la Unión europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias” extiende aun más este ámbito incluyendo también los libros blancos, verdes y las comunicaciones de la Comisión.

En este mismo bloque, a su vez, figura el condicionamiento, sobre la eficacia del control parlamentario, provocado por el tiempo que media entre la presentación de las propuestas a las Cámaras y el voto en el Consejo. Aquí hay que citar, en primer lugar, la cuestión relativa a las modalidades a través de las cuales se disciplina el envío por parte del Gobierno de los documentos pertinentes en función del ámbito de intervención parlamentaria. El Tratado de Ámsterdam aunque formalizando a nivel europeo el compromiso de los Gobiernos, no establece plazos concretos y la mayoría de las disposiciones internas que disciplinan este aspecto tampoco parecen hacerlo de manera más exhaustiva. Baste con citar por ejemplo, el ordenamiento danés que prevé la transmisión de las iniciativas legislativas tan pronto como sean traducidas a su idioma, o el alemán, en el que se establece la obligación del Gobierno de informar extensivamente y lo más pronto posible³⁹. En España la Comisión Mixta aprobó por unanimidad, en la v legislatura, una Proposición no de ley por la que se instaba al Gobierno para que exigiera a la Comisión Europea el envío inmediato en castellano de todas sus propuestas legislativas para que este pueda, a su vez, remitirlas con celeridad al Parlamento⁴⁰. Es evidente que la ausencia de plazos concretos facilita la apatía o simplemente una inercia difícilmente controlable que, en algunos casos, puede incidir significativamente sobre la efectividad de la intervención parlamentaria. En segundo lugar, y en relación con la recepción de los documentos por parte de las Comisiones parlamentarias, existen en muchos países unos trámites burocráticos que ordinariamente la retrasan. Así, por ejemplo, en el caso español los pasos desde la recepción de un documento por la Representación Permanente hasta el ingreso del mismo en la Comisión Mixta son, en primer lugar, su envío al Ministerio de Asuntos Exteriores, de allí al Ministerio de Presidencia que, a su vez, lo remite a los registros de las Cámaras para, finalmente, pasar por el acuerdo de traslado de las Mesas después del cual se remite a la Comisión Mixta. Un sistema tan complejo solo puede influir negativamente en el eficaz desarrollo de las funciones de la Comisión mixta.

Las problemáticas hasta aquí analizadas, aunque, eso sí, con diversos grados de complejidad, son comunes a la mayoría de los ordenamientos nacionales. La inflexión se produce respecto del segundo momento en el que inicialmente se ha dividido el procedimiento de control parlamentario con el fin de evaluar su incidencia, es decir, el examen de las iniciativas europeas por parte del órgano parlamentario especializado.

Los rasgos de los modelos más avanzados son los siguientes: en primer lugar, la existencia de un órgano especializado encargado de un primer somero examen de la documentación presentada. Su composición es normalmente

39 A. J. CYGAN. *National Parliaments an Integrated Europe. An Anglo-German Perspective*, cit., p 118.

40 Sección n. 12 de la v legislatura (BSCG/CM/v/42).

reducida como en el caso de los Subcomité de la Cámara de los Lores, o de la Mesa de la Delegación francesa. El importante número de documentos a analizar⁴¹ y la brevedad del tiempo del que disponen han llevado a reforzar el personal técnico de soporte a las Comisiones, para poder llevar rápidamente a cabo tareas puramente administrativas como la de ordenar toda la documentación recibida, conseguir del Gobierno los informes pendientes, etc. Una vez seleccionados, por este órgano, los asuntos que no necesitan atención parlamentaria de los que susciten algún interés, estos últimos, o bien se remiten a las comisiones especializadas, como en el caso de la Cámara de los Comunes y de la Delegación francesa, o bien se estudian por el propio órgano que las recibe, como en el caso del subcomité de la Cámara de los Lores.

En general el efecto más evidente de la labor de las Comisiones de asuntos comunitarios consiste en que el Parlamento nacional, en general, y, en particular, la oposición al Gobierno pueda controlar e intentar influir en la decisión que su Gobierno adopte en el Consejo de la Unión Europea. Las fórmulas para conseguir este objetivo son muy variadas. En los países escandinavos, bien en las sesiones semanales, o bien antes de la celebración de un Consejo de la UE, los ministros o el ministro competente comparecen ante la Comisión en una reunión a puerta cerrada⁴². Allí se debate el asunto, formalizando un mandato que vinculará al Gobierno acerca de la posición a defender en el Consejo de la Unión. Los mandatos de negociación, aunque sean políticamente vinculantes, suelen ser bastante indeterminados en su formulación, con el fin de permitir un cierto margen de actuación al Gobierno en sus negociaciones con los restantes Estados miembros. En cualquier caso, el gobierno deberá actuar dentro de los límites del mandato. Esto implica que si la iniciativa legislativa sufre modificaciones importantes el Ministro danés deberá pedir el aplazamiento de la decisión invocando la reserva de examen parlamentario y volver ante la Comisión para conseguir otro mandato⁴³. El procedimiento seguido en la Comisión de la Cámara de los Comunes se inicia con “la hora” de preguntas al Ministro, a la que sigue el debate propiamente dicho al que asiste el representante gubernamental que, a través de este mecanismo, puede conocer la opinión de los parlamentarios. En la Cámara de los Lores las Subcomisiones europeas elaboran un número reducido de informes que persiguen, en primer lugar, un examen riguroso, profundo y detallado de los problemas que los diferentes actos europeos pueden plantear

41 El número exacto puede consultarse en el informe de discusión *National Parliaments en the European Architecture: elements for establishing a best practice mechanism*, elaborado por A. MAURER y presentado como Documento de trabajo n.º 8, al IV Grupo de la Convención. Puede consultarse en URL: <http://european-convention.eu.int/docs/wd4/1380.pdf>.

42 F. LAURSEN. “Parliamentary bodies specializing in European Union Affairs: Denmark and the Europe Committee of the Folketing”, cit., p. 47.

43 F. J. MATÍA PORTILLA. *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, cit., p. 123.

en relación con el ordenamiento inglés y, en segundo lugar, la sistematización de los criterios propuestos para solucionarlos. Estos informes se someterán luego a la deliberación del Pleno.

Todos los demás Parlamentos se limitan, sin regularidad alguna, a someter a deliberación, en Comisión o en Pleno, aquellos asuntos comunitarios que consideren más relevantes, con una pretensión de control e influencia en los criterios gubernamentales. No obstante, la influencia de estas Comisiones será efectiva solo si la discusión se lleva a cabo antes de que se tome la decisión, es decir, antes de la reunión del Consejo de la Unión en cuyo orden del día esté incluido el asunto en cuestión. Para ello, en el ordenamiento de muchos Estados se ha establecido una “reserva de examen parlamentario”, lo cual nos introduce en el tercero de los momentos del procedimiento a través de los cuales se ha intentado evaluar la incidencia del control parlamentario sobre los asuntos europeos.

Dicha reserva ha sido homogeneizada, en parte, por el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que establece un plazo de seis semanas entre el momento en que la Comisión transmita al Consejo una propuesta legislativa o de otras medidas y su inserción en el orden del día del Consejo.

Con esta reserva el Gobierno se compromete a no manifestar su criterio en el Consejo de la Unión Europea hasta que el Parlamento haya tenido oportunidad de deliberar sobre el asunto.

La reserva parlamentaria se ha establecido en los ordenamientos de los Estados miembros con muy diversos instrumentos normativos⁴⁴ y, también son diferentes las cláusulas de salvaguarda para el Gobierno, que por lo general, se aplican por urgencia, o cuando una cuestión se considere rutinaria, de poca relevancia o sustancialmente igual a otra ya tratada. El Ministro competente puede también expresar su opinión si considera que existen especiales razones que le impiden esperar u otros motivos de interés nacional, y que permiten no respetar la reserva, con el compromiso, esto sí, de dar cuenta “*a posteriori*” a la Cámara.

El problema que plantea la “reserva de examen parlamentario” así configurada es la de no cubrir los dos tercios de los puntos incluidos en la agenda del Consejo, ya que ellos vienen decididos a través de “acuerdos preliminares” dentro del COREPER o hasta en los grupos de trabajo y, por tanto, con mucha antelación respecto de la elaboración de las indicaciones parlamentarias.

El objetivo último de estas Comisiones, como ya se ha señalado, es el influir sobre la posición adoptada por el representante ministerial dentro del

44 Se trata, por ejemplo, de preceptos constitucionales en el caso Alemania y Austria, de leyes, en Holanda e Italia, reglamentos parlamentarios y resoluciones del Comité de procedimiento en Gran Bretaña, de una Circular del Primer Ministro en Francia y de convención constitucional en Dinamarca.

Consejo de la Unión a través de un mandato de negociación. La Comisión danesa es la única que puede imponer tales mandatos al Gobierno nacional, aunque quepa la posibilidad de que no adopte ninguna posición en relación con un determinado asunto. En este caso, el Ministro gozará de total libertad para negociar lo que estime oportuno en el Consejo de la Unión. Este instrumento si fuera utilizado por todos los ordenamientos permitiría, más allá de las peculiaridades del modelo danés, la existencia de un mecanismo de control por parte de la minoría parlamentaria, elemento que se configura como esencial en los estados democráticos, a pesar de que su efectividad en cada momento dependa del apoyo parlamentario con el que cuente el Gobierno. Y ello porque es imaginable, en virtud de la significativa experiencia de la Comisión danesa, que incluso gobiernos mayoritarios no cuenten, en ocasiones, con la aprobación automática en el Parlamento de su propuesta de negociación comunitaria.

Con el análisis hasta aquí realizado se ha pretendido evidenciar la multiplicidad de factores que influyen por parte de cada Estado en la intensidad de participación de sus parlamentos en los asuntos Europeos. No obstante, debe apuntarse que más allá de los concretos procedimientos a través de los cuales se sustancia el control parlamentarios los factores que más influyen sobre él son la tradición parlamentaria y el papel que el Parlamento ocupa en el sistema político, la disciplina parlamentaria de los partidos políticos, la naturaleza de los gobiernos y la estructura jurídico-constitucional del Estado. Por ello, es evidente que en este ámbito se trata de unas decisiones autónomas ya que el papel que tenga cada Parlamento nacional en el tratamiento de los asuntos europeos es en principio una cuestión interna propia de la autonomía de cada Estado. Sin embargo, existen algunos factores relacionados con la eficacia de este control que han sido reforzados, con la aprobación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, a través de una disciplina uniforme a nivel comunitario.

3.3 Los Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa

El Tratado de Lisboa, en primer lugar, demuestra que una más intensa participación de los Parlamentos nacionales en los procedimientos comunitarios no distorsiona el funcionamiento de la Unión, ni añade mayor complejidad a sus procesos de toma de decisión y de actuación. En segundo lugar, revela la existencia de la voluntad a nivel comunitario de hacer efectivas todas aquellas medidas que fortalecen el papel de estos órganos y, con ello, su función de catalizador del debate comunitario, para que por fin pueda lograrse algún tipo de conexión entre ordenamiento europeo y ciudadanos. Pero sobre todo, apunta a la conciencia de que para conseguir afianzar el proceso de integración y su legitimidad democrática no puede prescindirse de una adecuada participación de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones europeas. Tanto es así

que, en su garantía, el derecho comunitario ha llegado a quebrar el principio de autonomía institucional penetrando en el derecho interno.

Los elementos relacionados con la eficacia del control parlamentario que han sido reforzados a través de una disciplina uniforme a nivel comunitario, pueden resumirse como sigue. Por lo que concierne al alcance del deber de información de los Parlamentos no queda ya ningún ámbito material exento. En el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea se prevé la transmisión directa a los Parlamentos nacionales de todas las propuestas de actos legislativos europeos, así como todos los documentos de consulta de la Comisión (libros verdes, libros blancos y comunicaciones), el programa legislativo anual y cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política.

El Protocolo establece además la transmisión directa a los Parlamentos del programa legislativo anual y demás instrumentos de programación legislativa o estratégica. El acceso a estos instrumentos de programación permitirá a los Parlamentos disponer de la información, sobre las propuestas legislativas así como sobre la planificación estratégica global, necesaria para planificar su trabajo e intervenciones. Por lo que se refiere al acceso a la información no relacionada con los proyectos de acto legislativo la transmisión directa de los documentos consultivos de la Comisión representa tan solo una aclaración de lo establecido en el Tratado de Amsterdam, de acuerdo con el cual estos documentos se transmitirían “puntualmente”. Asimismo, el Tribunal de Cuentas deberá enviar su informe anual a título informativo a los Parlamentos nacionales.

También tendrá un indudable efecto positivo sobre la función de control de los ejecutivos, la decisión de reservar a la Comisión Europea, al Parlamento y al Consejo, según el caso de que se trate, la labor de información a través de la transmisión directa de los proyectos de actos legislativos europeos a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que a las otras instituciones comunitarias. A través de esta previsión se consiguen dos resultados, por una parte, superar los problemas causados por la desidia de algunos Gobiernos y, por otra, tener constancia de la fecha de envío a los efectos del plazo de seis meses para que los Parlamentos puedan ejercer el control sobre sus ministros. Sobre todo porque, este plazo, aun no siendo generoso, puede considerarse suficiente una vez garantizada la uniformidad del traslado de los documentos.

Por otra parte, si bien se reproduce la antigua obligación de respetar un plazo de seis semanas antes de la inclusión de una propuesta en el orden del día del Consejo de Ministros, se añade que, a lo largo de este plazo, salvo excepciones por motivos de urgencia, no deberá verificarse ningún acuerdo sobre ella, lo cual elimina la posibilidad de que otros órganos comunitarios puedan llegar a acuerdos preliminares sobre estas propuestas lo cual, en principio, impide que durante este período, pueda llegarse a acuerdos preliminares en el COREPER o en los grupos de trabajo.

Otro aspecto relevante, es la obligación del Consejo de sesionar públicamente cuando delibere sobre propuestas legislativas, así como la de comunicar a los Parlamentos los órdenes del día, las actas y los resultados de dichas sesiones. Aunque las disposiciones relativas a la publicidad de las sesiones son de naturaleza general y no están directamente destinadas a los Parlamentos nacionales, este cambio contribuye a que los órganos parlamentarios reciban más rápidamente la información y puedan, además, fiscalizar fácilmente la acción de sus Gobiernos en el Consejo.

No obstante, la novedad más relevante es, sin ninguna duda, la introducción, en el Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad, del mecanismo de “alerta rápida”, mediante el cual todo Parlamento puede, en el plazo de seis semanas a partir de la transmisión, “dirigirse a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, dar un punto de vista motivado conteniendo las razones por las cuales estimaría que la propuesta en cuestión no es conforme al principio de subsidiariedad”⁴⁵. Si el dictamen, sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad, representa a un tercio del total de los votos atribuido a los Parlamentos⁴⁶, la Comisión, o bien el órgano en el que el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen, deberá volver a estudiar su propuesta y puede decidir mantener su propuesta modificarla, o retirarla, conservando así su poder con la “única obligación”, en el primer caso, de “motivar su decisión”.

Es evidente que a través de la previsión del mecanismo de “alerta rápida” el derecho comunitario irrumpe en el derecho parlamentario ya que su finalidad no es simplemente la de facilitar desde el ordenamiento supranacional la participación parlamentaria, sino la de regular, aunque escuetamente, una nueva forma de intervención parlamentaria cuya consecuencia es la previsión de nuevas facultades a desarrollar para estos órganos. Así que la necesidad de legitimar el proceso de integración a través de la garantía de sus principios informadores entra así en colisión con otro principio sobre el que hasta ahora se había basado este mismo proceso, esto es, el de autonomía institucional.

Además de este control político cuyos efectos son bastante limitados, el Tratado prevé la posibilidad de actuación ante el Tribunal de Justicia a través los recursos de nulidad por incumplimiento del principio de subsidiariedad “interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo III-365 de la Constitución por un Estado miembro, o transmitidos por éste

45 Art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

46 El segundo apartado del art. 7 del Protocolo establece: “cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto”.

de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo”.

Por su parte, también los artículos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia establecen un cometido para los Parlamentos nacionales que debe considerarse como un reconocimiento de la tarea específica que estos órganos desempeñan en un espacio que, necesariamente, incide sobre las libertades fundamentales y, por ello, al núcleo central del principio de subsidiariedad. Debe además señalarse que, en el caso de propuestas legislativas relativas a este espacio, el umbral para la activación del mecanismo de “alerta rápida” sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad se reduce al 25% del total de los votos atribuidos a los Parlamentos.

Por último, el Tratado introduce la obligación del Consejo Europeo de comunicar a los Parlamentos nacionales toda iniciativa tomada en aplicación del procedimiento “de revisión simplificada de la Constitución”. Este procedimiento autoriza al Consejo Europeo a adoptar decisiones con las que puede, por una parte, consentir al Consejo de Ministros pronunciarse en un determinado ámbito por mayoría cualificada aunque el Tratado establezca la unanimidad; y, por otra, permitir la aprobación de leyes o leyes marco europeas por el procedimiento legislativo ordinario cuando debería seguirse el especial. Ahora bien, lo que resulta significativo, es que la transmisión de estas iniciativas a los Parlamentos no tiene un valor meramente informativo ya que “de mediar oposición de un Parlamento nacional” el Consejo Europeo no podrá adoptar la decisión.

Estos mecanismos, aunque por una parte, deben considerarse como una adecuada respuesta a los problemas planteados acerca de una más incisiva presencia de los Parlamentos en el sistema comunitario, por otra, plantean algunos problemas desde el punto de vista de su eficacia, ya que debe suponerse que difícilmente la mayoría parlamentaria llegará a adoptar, a nivel europeo, una posición diferente a la de su Gobierno. Por ello, la relevancia del sistema de “alerta rápida” será directamente proporcional a su capacidad de suscitar en cada país un debate interno que permita a las minorías expresar sus posiciones acerca de determinadas decisiones comunitarias. Esta potencialidad cubre, además, un ámbito bastante amplio en función de las extensas implicaciones que tiene el principio de subsidiariedad. Al igual que por el control político, la activación del control jurisdiccional necesitará una intervención normativa de los Estados que delimite el ejercicio de su legitimación.

Es así que, aunque con el nuevo Tratado se abra a nivel europeo un espacio de participación mucho más amplio para los Parlamentos nacionales, su concreta delimitación corresponderá a los ordenamientos de cada uno de los Estados. Para demostrarlo, baste con apuntar que la escasa precisión de las disposiciones europeas deja a estos últimos un amplio margen de maniobra, que podría hasta llegar a permitir la previsión de la obligación del Parlamento

o del Gobierno de ejercer su legitimación a instancia de diferentes minorías configuradas en función de las diferentes realidades políticas y territoriales de cada Estado miembro.

Si es cierto que una adecuada participación de los Parlamentos nacionales en la toma de decisiones europeas redundaría en un reforzamiento del proceso de integración comunitaria y de la legitimidad democrática de sus instituciones, también lo es que las nuevas funciones otorgadas por el Tratado de Lisboa a los Parlamentos demuestran, más claramente que nunca, la necesidad de una evolución conjunta de los ordenamientos estatales y europeo que facilite la correcta articulación del proceso de integración a estos dos niveles.

Por todo ello, los resultados alcanzados a nivel comunitario no llegarán a desarrollar todas sus potencialidades al margen de un real proceso de adaptación de aquellos ordenamientos constitucionales en los que todavía existe un débil reconocimiento de la integración europea.