

UNIVERSIDAD DE SALAMANCA
FACULTAD DE DERECHO
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO
AREA DE DERECHO CONSTITUCIONAL



PARLAMENTO Y UNIÓN EUROPEA:
nuevos desafíos en las relaciones entre
Unión y Parlamentos nacionales. El caso
español.

Autora:

ARIADNA SALAZAR QUIÑONEZ

Directores:

Prof. Dr. D. RAFAEL BUSTOS GISBERT

Prof. Dra. Dña. MARIA ISABEL GONZALEZ PASCUAL.

Salamanca, 2013.

Memoria elaborada por la Licenciada Ariadna Salazar Quiñonez bajo la Dirección del Dr. D. Rafael Bustos Gisbert, Profesor titular de Derecho Constitucional, y Dra. Dña. María Isabel González Pascual y depositada en el Departamento de Derecho Público de la Universidad de Salamanca en Septiembre de 2013 para la colación del grado de Doctor en Derecho.

A mi madre, Hermelinda, el gran ejemplo de mi vida, sin su enseñanza no hubiese sucedido nada de esto. A Jesús mi compañero de vida y apoyo incondicional, a quien admiro profundamente. A mis hermanos, Gilberto, Lorena, Carolina y Fernando, que me apoyaron en este largo trayecto, sin quienes habría sido imposible llegar hasta el final.

A mis amigos del Seminario de Derecho Constitucional de la Universidad de Salamanca, del Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid y de la Universidad de Cambridge. Por compartir conmigo la soledad de la investigación, para ustedes todo mi cariño, no puedo decirles otra cosa que gracias.

Un agradecimiento para el profesor Don José Luis Cascajo por su vocación de enseñanza permanente; para él todo mi respeto y admiración.

A mis maestros, Rafael Bustos Gisbert quien me aportó con su generosidad infinita, las enseñanzas que me abrieron las puertas a este camino, y de quien me siento profundamente agradecida, y a Maribel González Pascual, mil gracias por tu apoyo durante estos años, por el esfuerzo realizado a lo largo de este trayecto.

INDICE

Índice de tablas y gráficos

Listado de abreviaturas

Introducción

CAPITULO I.

EL IMPACTO DE LA INTEGRACION EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

1) LA REPERCUSIÓN DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL EQUILIBRIO DE PODERES: LA RELACIÓN GOBIERNO-PARLAMENTO.....	1
2) EL REFORZAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS REGULATORIAS DEL GOBIERNO.	5
2.1) El papel del Gobierno en el Consejo de la Unión Europea.....	5
2.2) La repercusión de los principios de efecto directo y de primacía.....	10
2.2.1) El principio de primacía.	11
2.2.2) El principio de efecto directo.	15
3) LA EJECUCIÓN NORMATIVA EN ESPAÑA.	26

4) EL EFECTO DE DISMINUCIÓN Y DESPLAZAMIENTO DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL PARLAMENTO NACIONAL DEBIDO AL GRADO DE INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO.....	30
4.1) La función legislativa: importancia.	30
4.2) Reserva de ley y derecho europeo.	38
4.3) La ejecución normativa y legislativa del derecho derivado europeo por los Parlamentos nacionales.	47
5) LA NECESIDAD DE REFORZAR LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS DIRECTAMENTE EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EUROPEO.....	57

CAPITULO II.

LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

1) PLANTEAMIENTO GENERAL.....	65
2) LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN MÁS IMPORTANTES: LA PARTICIPACION ASCENDENTE PARLAMENTARIA.....	73

2.1) La Comisión Mixta para la Unión Europea.....	77
2.1.1) El papel de impulso de la Comisión de la Mixta para la Unión Europea.	77
2.1.2) La composición de la Comisión Mixta y su consecuente debilidad.....	82
2.1.3) Instrumentos parlamentarios utilizados.	87
2.1.3.1) Las Preguntas e Interpelaciones.....	89
A) Las Preguntas.....	89
B) Las Interpelaciones.....	101
2.1.3.2) Las Proposiciones no de Ley y Mociones.	102
A) Proposiciones no de ley.	103
B) Mociones.	108
2.1.3.3) Los Programas y Planes, las Comunicaciones e Informes.....	119
2.1.3.4) Las Comparecencias y Sesiones Informativas.....	125

A) El Secretario de Estado para la UE.....	127
B) Ministro(a) de Asuntos Exteriores.....	136
C) Los Vicepresidentes Primero y Ministro de Interior y el Vicepresidente Segundo del Gobierno.	143
1) Vicepresidente Primero y Ministro de Interior.....	143
2) Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía.	147
D) El resto de Ministerios.....	149
2.1.3.5) El Debate.	156
2.1.3.6) La Propuesta de Resolución Legislativa.....	163
2.1.4) Análisis de la actuación de la Comisión Mixta para la UE en las Legislaturas VII, VIII, IX, y X.....	168
2.1.5) Valoración sobre la metodología procedimental de la Comisión Mixta.....	172
2.1.5.1) La coordinación y funcionamiento de la entrega de información legislativa.....	172

2.1.5.2) El criterio establecido para la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta.	176
2.1.5.3) El seguimiento del procedimiento legislativo europeo.....	177
2.1.6) Valoración de la efectividad práctica del funcionamiento.....	178
2.2) El Pleno del Congreso de los Diputados y su labor en relación con el derecho derivado europeo.	185
2.2.1) Las atribuciones del Pleno en materia de Asuntos Europeos.....	186
2.2.2) El control ejercido por el Pleno.....	190
2.3) Las Comisiones parlamentarias en el ámbito europeo.....	192
3) LA PARTICIPACIÓN DESCENDENTE FORMALIZADA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.....	194
3.1) Ejecución y desarrollo de las propuestas legislativas.....	195
3.2) El control de las posiciones gubernamentales sostenidas ante las instituciones de la UE.....	197
RECAPITULACIÓN.....	200

CAPITULO III.
NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN
ANTE LA INTEGRACIÓN.

1) LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN INDIRECTA.....	212
1.1) El desarrollo normativo de los tratados de la Unión Europea.....	213
1.2) El marco de la cooperación Interparlamentaria.....	219
1.3) La Intervención de los diferentes actores.	221
1.3.1) La función de la conferencia de órganos especializados en los asuntos europeos de los Parlamentos de la UE (COSAC).....	221
1.3.1.1) Las reuniones de la COSAC y sus facultades.	225
1.3.1.2) Los límites de la labor de la COSAC.....	228
A) La débil representación parlamentaria.....	228
B) La escasa capacidad de influencia política.....	229
1.3.1.3) Las aportaciones de las reuniones de la COSAC.....	232
A) Flujo de la información entre los Parlamentos y las instituciones europeas.....	233

B) La subsidiariedad y proporcionalidad.....	235
C) Diálogo político.	237
D) Escrutinio parlamentario de los asuntos de la UE.....	239
1.3.2) La Conference of Speakers of the Parliaments of the European Unión.....	241
1.3.2.1) Las reuniones de la Conference of Speakers of the Parliaments of the European Union.	243
A) Las aportaciones de sus reuniones.....	243
1) Flujo de información entre los Parlamentos y las instituciones europeas.....	244
2) La subsidiariedad y proporcionalidad.....	245
3) Diálogo político.	245
4) Escrutinio parlamentario de los asuntos de la UE.....	245
1.3.3) Las reuniones interparlamentarias.	246
1.4) Las herramientas establecidas para el intercambio de información entre los parlamentarios sobre la UE.	248

1.4.1) El seguimiento a través del IPEX, como plataforma electrónica para el intercambio interparlamentario de información sobre la UE.	248
1.4.2) El Centro Europeo de investigación y Documentación Parlamentaria.....	248
1.4.3) El Programa de Cooperación e Intercambio.....	250
1.6) La forma de participación de las Cortes Generales en la cooperación parlamentaria.....	255
2) EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA COMO FORMA DE INTERVENCIÓN DIRECTA FORMALIZADA.....	259
2.1) Introducción.	259
2.2) La evolución del principio de subsidiariedad.....	261
2.3) El principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad y la complejidad de su control político.	266
2.3.1) Aspectos a considerar.....	266
2.3.2) La problemática del control político de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.....	273

2.3.3) La implicación parlamentaria en el control del sistema decisorio europeo y sus efectos.	276
2.4) El Sistema de Alerta Temprana y la participación de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad.....	281
2.4.1) La fase de control previo hacia las instituciones europeas y el Gobierno.	281
2.4.2) Supervisión y examen.	281
2.4.3) Interposición de Dictámenes Motivados.	284
2.4.4) Control posterior del Tribunal de Justicia.	288
2.5) Los efectos del Sistema de Alerta Temprana.....	289
2.6) Fase de control previo.....	295
2.6.1) La entrega de dictámenes motivados.	295
2.6.2) Los dictámenes en el contexto de diálogo político.....	299
2.6.3) Los efectos producidos con la aplicación del Sistema de Alerta Temprana.....	300

2.6.4) La respuesta de las Instituciones Europeas.....	303
2.6.5) El nivel de actuación parlamentaria.....	305
2.7) El papel de las Cortes Generales en el Sistema de Alerta Temprana.....	311
2.7.1) El Seguimiento de las iniciativas de la UE.	313
2.7.2) La elaboración de dictámenes motivados.	315
2.7.3) La solicitud al Gobierno de interposición de recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción al principio de subsidiariedad.	319
2.8) Valoración prácticas del Sistema de Alerta Temprana por la Comisión Mixta (en especial relación con los Parlamentos Autonómicos).....	321
CONSIDERACIONES FINALES.....	326

CAPITULO IV.

EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

1) CONSIDERACIONES PREVIAS: ASPECTOS PREVIOS AL ESTUDIO DEL DERECHO COMPARADO.....	338
2) LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA DEL REINO UNIDO EN LOS ASUNTOS LEGISLATIVOS EUROPEOS.	341
2.1) European Union Committee (Cámara de los Lores).	349
2.2) European Scrutiny Committee (Cámara de los Comunes).....	352
2.2.1) Las Grandes Funciones del European Scrutiny Committee.....	359
2.2.2) El Procedimiento de Escrutinio por el European Scrutiny Committee.....	361
2.2.2.1) La Etapa de selección y revisión de documentos.....	361
2.2.2.2) La labor de los European Committees.....	371
A) El examen de los documentos por los European Committees.....	375
B) El Debate en los European Committes.....	376

2.2.2.3) El Debate de las propuestas legislativas en la Cámara de los Comunes como parte central del procedimiento de escrutinio.....	382
2.2.2.4) La Resolución de Reserva de Escrutinio.....	386
2.2.3) El Alcance del Sistema de Escrutinio por la Cámara de los Comunes.....	392
2.2.4) Las grandes aportaciones del Select Committee on Modernisation de la Cámara de los Comunes.....	397
2.2.5) El procedimiento de escrutinio europeo.....	398
2.2.6) Sistema de Alerta Temprana en el Reino Unido.....	403
RECAPITULACIÓN.....	407
a) Fase Ascendente.....	408
b) Fase Descendente.	410
CONCLUSIONES.....	413
BIBLIOGRAFÍA.....	441

ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS

CAPÍTULO II. LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

TABLA 1. NUMERO DE SESIONES PARLAMENTARIAS

TABLA 2. PREGUNTAS CON RESPUESTA ORAL

TABLA 3. PREGUNTAS CON RESPUESTA ESCRITA

TABLA 4. VALORACION DE LAS PREGUNTAS, LEGISLATURA VII (2000-2004).

TABLA 5. VALORACION DE LAS PREGUNTAS, LEGISALTURA VIII (2004-2008)

TABLA 6. VALORACION DE LAS PREGUNTAS, LEGISALTURA IX (2008-2011)

TABLA 7. VALORACION DE LAS PREGUNTAS, LEGISLATURA X (2011-2012)

TABLA 8. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN PROPOSICIONES NO DE LEY

TABLA 9. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA EN MOCIONES

TABLA 10. FUNCION REQUERIDA POR LAS PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES. LEGISLACIONES VII, VIII, IX Y X.

TABLA 11. VALORACION DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES. LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 12. GRAFICO DE ASUNTOS LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 13. VALORACION DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES. LEGISLATURA VIII (2004-2008)

TABLA 14. GRAFICO DE ASUNTOS DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES, LEGISLATURA VIII (2004-2008)

TABLA 15. VALORACION PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES. LEGISLATURA IX (2008-2011)

TABLA 16. GRAFICO ASUNTOS DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES , LEGISLATURA IX (2008-2011)

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLA 17. VALORACION PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES. LEGISLATURA X (2011-2012)

TABLA 18. GRAFICO DE ASUNTOS DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES, LEGISLATURA X (2011-2012)

TABLA 19. NUMERO DE COMPARENCIAS DEL SRIO. DE EDO. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 20. ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL SRIO. DE EDO PARA INFORMAR, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

TABLA 21. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL SRIO. DE EDO, LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 22. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL SRIO. DE EDO, LEGISLATURA VIII (2004-2008)

TABLA 23. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL SRIO. DE EDO, LEGISLATURA IX (2008-2011)

TABLA 25. NUMERO DE COMPARENCIAS DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 26. ASUNTOS DE COMPARENCIAS PARA INFORMAR DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

TABLA 27. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES, LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 28. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES, LEGISLATURA VIII (2004-2008)

TABLA 29. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES, LEGISLATURA IX (2008-2011)

TABLA 30. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL MINISTRO DE ASUNTOS EXTERIORES, LEGISLATURA X (2011-2012)

TABLA 31. NUMERO DE COMPARENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES PRIMERO Y MINISTROS DE INTERIOR Y EL VICEPRESIDENTE SEGUNDO DE GOBIERNO. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 32. ASUNTOS DE COMPARENCIAS PARA INFORMAR DE LOS VICEPRESIDENTES PRIMERO Y MINISTROS DE INTERIOR Y EL VICEPRESIDENTE SEGUNDO DE GOBIERNO, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLA 33. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES PRIMERO Y MINISTROS DE INTERIOR, LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 33. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES PRIMERO Y MINISTROS DE INTERIOR, LEGISLATURA VIII (2004-2008)

TABLA 35. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DE LOS VICEPRESIDENTES PRIMERO Y MINISTROS DE INTERIOR, LEGISLATURA IX Y X (2008-2012)

TABLA 36. NUMERO DE COMPARENCIAS DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO PARA ASUNTOS ECONOMICOS Y MINISTRO DE ECONOMIA. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 37. ASUNTOS DE COMPARENCIAS PARA INFORMAR DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO PARA ASUNTOS ECONOMICOS Y MINISTRO DE ECONOMIA, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

TABLA 38. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL VICEPRESIDENTE SEGUNDO PARA ASUNTOS ECONOMICOS Y MINISTRO DE ECONOMIA, LEGISLATURA VII Y IX.

TABLA 39 GRAFICO DE COMPARENCIAS DE LOS MINISTROS. LEGISLATURAS VII, VIII, IX.

TABLA 40. NUMERO DE COMPARENCIAS DEL RESTO DE MINISTERIOS, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

TABLA 41. ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL RESTO DE MINISTERIOS, LEGISLATURA VII, VIII, IX Y X.

TABLA 42. GRAFICO DE ASUNTOS DE COMPARENCIAS DEL RESTO DE MINISTERIOS, LEGISLATURA VII, VIII, IX Y X.

TABLA 43. NUMERO DE DEBATES CELEBRADOS. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 44. ASUNTOS DE LOS DEBATES CELERBADOS, LEGISALTURAS VII, VIII, IX Y X

TABLA 45. GRAFICO DE ASUNTOS DE DEBATES, LEGISLATURA VII (2000-2004)

TABLA 46. GRAFICO DE ASUNTOS DE DEBATES, LEGISLATURA VIII (2004-2008)

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLA 47. NUMERO DE PROPUESTAS DE RESOLUCION LEGISALTIVA. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 48. ASUNTOS DE LAS PROPUESTAS DE RESOLUCION LEGISALTIVA. LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 49. GRAFICO DE LAS PROPUESTAS DE RESOLUCION LEGISALTIVA, LEGISLATURA VII, VIII, IX Y X (2000-2012)

TABLA 50. GRAFICO DE PREGUNTAS ORALES Y ESCRITAS, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 51. GRAFICO DE PROPOSICIONES NO DE LEY Y MOCIONES, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 52. GRAFICO DE PLANES Y PROGRAMAS, COMUNICACIONES E INFORMES, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 53. GRAFICO DE COMPARENCIAS DE LOS MINISTERIOS DEL GOBIERNO, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 54. GRAFICO DE PROPUESTAS DE RESOLUCION LEGISALTIVA, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

TABLA 55. GRAFICO DE DEBATES CELEBRADOS, LEGISLATURAS VII, VIII, IX Y X.

CAPITULO III. NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

TABLA 56. DICTAMENES MOTIVADOS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

CAPITULO IV. EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

TABLA 57. INSTITUCIONES QUE INTERVIENEN EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

INDICE DE TABLAS Y GRAFICOS

TABLA 58. LA COMPOSICION DEL EUROPEAN UNION COMMITTE , CAMARA DE LOS LORES

TABLA 59. EL PROCESO DE ESCRUTINIO DEL EUROPEAN SCRUTINY COMMITTE.

TABLA 60. SELECCIÓN Y REVISION DE LOS DOCUMENTOS EUROPEOS.

TABLA 60. EUROPEAN COMMITTEES

COMPOSICION DEL EUROPEAN SCRUTINY COMMITTEE, CAMARA DE LOS COMUNES.

TABLA 59. PROCESO DE CONTROL DE LOS DOCUMENTOS EUROPEOS DE LA CAMARA DE LOS COMUNES.

ABREVIATURAS

ACD Archivo del Congreso de los Diputados
Anuario da Facultade de Dereito, Universidad de la Coruña
Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas
AUE Acta Única Europea
BOCD Boletín Oficial del Congreso de los Diputados
BOCG Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOE Boletín Oficial del Estado
C.M.L.R Common Market Law Review
CaDE Cahiers de Droit Européen
CAIJ Cooperación en asuntos de Interior y Justicia
Cam. Yearb.ES The Cambridge Yearbook of European Studies
CCAA Comunidades Autónomas
CCEE Comunidades Europeas
CD Congreso de los Diputados
CE Constitución Española
CEE Comunidad Económica Europea
CG Cortes Generales
COSAC Conferencia de Órganos Especializados en
CDer.Pub.Cuadernos de Derecho Público
DCeDN Droit Communautaire et Droit National
DOUE Diario Oficial de la Unión Europea
DSCD Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados
E L Rev.European Law Review
ECLR European Constitutional Law Review.
EIOP European Integration online Papers
ELJ European Law Journal

LISTADO DE ABREVIATURAS

EPL European Public Law

EPSR European Political Science Review

FEDER Fondo Europeo de Desarrollo Regional

FEOGA Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola

GJUEC Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia

GPCC Grupo Parlamentario Coalición Canaria

GCIU Grupo Parlamentario Convergencia i Unió

GPCP Grupo Parlamentario de Coalición Popular

GPESQ.REP-IU Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda

Unida- Iniciativa per Catalunya Verds

GPIU Grupo Parlamentario Izquierda Unida

GPMIXTO Grupo Parlamentario Mixto

GP Grupo Parlamentario Popular

GPNV Grupo Parlamentario Partido Nacionalista Vasco

GS Grupo Parlamentario Socialista

GPUPyD Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia

GPV Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)

GPC Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)

GPÍzq Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural

INAP Instituto Nacional de Administración Pública

JCMS Journal of Common Market Studies,

JEPP Journal of European Public Policy

JLS Journal of legislative Studies

JMP Jean Monnet Working Papers

LO Ley Orgánica

NOT.JUR UE Noticias Jurídicas de la Unión Europea

Not.UE Noticias de la Unión Europea

Not/CEE Noticias de la Comunidad Económica Europea

PAC Política Agrícola Común

LISTADO DE ABREVIATURAS

PE Parlamento Europeo
PESC Política Exterior y de Seguridad Común
Quad cos. Quaderni costituzionali
R.V.A.P. Revista Vasca de Administración Pública
RAP Revista de Administración Pública
RCD Reglamento del Congreso de los Diputados
RCG Revista de las Cortes Generales
RDCE Revista de Derecho Comunitario Europeo
RDUE Revista de Derecho de la Unión Europea
REDC Revista Española de Derecho Constitucional
REDE Revista Española de Derecho Europeo
Reg. Rev. Regulatory Review
RELaw in context. Review of European law in context.
REP Revista de Estudios Políticos,
Rev.Est.Reg.Revista de Estudios Regionales.
Rev.Fac.UCM Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense
Rev.Parl.AM Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid
RIE Revista de Instituciones Europeas
Riv Dir. Eur.Rivista di diritto europe
Rivista Italiana di Diritto
RMCUE Revue du marché commun et de l'Union Européenne
RPAM Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid
RS Reglamento del Senado
TA Tratado de Ámsterdam
TCE Tratado de la Comunidad Europea
TCECA Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero
TCEEA Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica
The Journal of Legislative Studies

LISTADO DE ABREVIATURAS

JLS The Journal of Legislative Studies

ML Rev The Modern Law Review

TUE Tratado de la Unión Europea o de Maastricht

UE Unión Europea

INTRODUCCIÓN

“Los Estados siguen siendo el centro del poder en la Unión Europea es conveniente que los parlamentos de éstos se pronuncien sobre la actuación de las Instituciones Europeas, y lo que es más importante, sobre la posición que toman sus Ejecutivos en las conformación de esas políticas”¹.

La integración europea supone una reordenación generalizada de los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional². Efectivamente, la transferencia del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” mediante la suscripción de un tratado europeo se realiza con independencia de cuál sea el órgano interno competente hasta ese momento para ejercer la competencia transferida. De este modo se transfieren poderes que afectan a cualquiera de los tres niveles de Gobierno internos (estatal, autonómico y local) y a cualquiera de los poderes en que estos se encuentran horizontalmente divididos (Parlamentos, Gobiernos o Administración en el caso de los dos niveles superiores). En lo que respecta a este proyecto, el vaciamiento competencial que interesa es el experimentado por el Parlamento nacional.

Ahora bien, la cuestión no se limita sólo al problema del debilitamiento de las Cortes Generales como consecuencia de la pérdida progresiva de capacidad de decisión, sino que presenta otra vertiente más preocupante y de mucha mayor

¹ ARANDA ALVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, num. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2004, P. 288.

² PEREZ TREMPES, P., “La Constitución Española ante la Constitución Europea”, en *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los trabajos de la convención sobre el futuro de Europa*, dirigido por ALBERTI Rovira y ROIG Moles, E., Edit. Tirant lo blanch, Valencia 2004. P. 494.

INTRODUCCION

relevancia: la ruptura del equilibrio constitucional de poderes entre Parlamento y Ejecutivo.

Efectivamente aunque el ejecutivo también sufre erosión en las competencias que tiene constitucionalmente asignadas, su intervención en las decisiones europeas es muy cualificada, al formar parte del Consejo de la UE. Su papel central en la toma de decisiones europeas del Consejo introduce múltiples peculiaridades que dificulta la función de control del Gobierno debido a la naturaleza colegial de la institución europea y la necesaria negociación que acarrearán la toma de decisiones³.

Por su parte, las funciones parlamentarias se diluyen en el ámbito europeo y, en el interno. En cuanto a la potestad legislativa, la integración europea supone el desapoderamiento de las Asambleas nacionales que pasan a ser ejercidas por las instancias supranacionales, pero también lo son una serie de decisiones políticas importantes en las que ya no pueden intervenir⁴.

El objetivo principal que se pretende alcanzar en este estudio, es delimitar el efecto de la integración europea sobre la distribución horizontal de poderes, para determinar: en primer término, los efectos del derecho europeo sobre la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras, en segundo lugar detectar la importancia política europea en el funcionamiento regular de los instrumentos de relación entre Gobierno y Cortes Generales. Y por último establecer el impacto global de la integración sobre los poderes parlamentarios previos valorando si existe un reforzamiento del Ejecutivo frente al Parlamento como consecuencia.

³ PEREZ TREMPES, Pablo, “La Constitución Española antes y después de Niza”, en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, 2001, P. 280.

⁴ DELGADO IRIBARREN, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P. 367.

INTRODUCCION

En primer término, en el capítulo II, vamos a detectar la importancia de la política europea en el funcionamiento regular de los instrumentos de relación entre Gobierno y Cortes Generales, en particular se estudiará el papel de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Con el fin de valorar las medidas organizativas adoptadas en el Parlamento para canalizar su participación en las decisiones comunitarias para lo que será necesario, adoptar una triple perspectiva en la valoración:

a)La participación ascendente en la toma de decisiones de manera directa por el Parlamento (*participación ascendente directa*);

b)La participación ascendente en la toma de decisiones comunitarias a través del condicionamiento de las posiciones del ejecutivo central (*participación ascendente indirecta*); y

c)La participación del parlamento en la ejecución y desarrollo del derecho europeo y en el control de las posiciones gubernamentales sostenidas ante los órganos europeos (*participación descendente*).

En este sentido, también se analizará el papel de los Plenos de Congreso y Senado respecto a la Unión europea, y la labor de las diferentes comisiones parlamentarias respecto a las actividades comunitarias.

Por su parte el capítulo III, se centra en el resultado derivado de las críticas sobre la legitimidad democrática de las instituciones europeas ha llevado a emprender una evolución en el plano supranacional e intergubernamental⁵- Se han creado nuevas fórmulas atribuidas a los parlamentos nacionales que les permiten asumir un papel relevante como auténticos actores legislativos y coadyuvar en el control parlamentario hacia el Ejecutivo en los asuntos europeos.

⁵ ARANDA ALVAREZ, Elviro, “El Tratado de Lisboa y el Fortalecimiento democrático de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa: Análisis y Perspectivas*, Dirigido por Carlos R. Fernández Liesa, y Castor M. Díaz Barrado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2008. P. 221.

INTRODUCCION

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, se han consolidado pasos importantes y reformas que atribuyen un papel relevante a los parlamentos nacionales en los asuntos europeos. Concediéndoles competencias de información, control evaluación y participación interparlamentaria –cuyo fin es contribuir activamente al buen funcionamiento de la Unión⁶.

Nuestro objetivo es analizar el marco de la participación indirecta formalizada, y valorar sobre su efectividad práctica, las posibles críticas y mejoras para dichas fórmulas.

Para ello, en primer término, examinaremos la función de las distintas conferencias, posteriormente se recogen las actividades y propuestas realizadas en el marco de la cooperación interparlamentaria europea, con el propósito de valorar la eficacia de la actuación, por último conoceremos el papel ejercido por la Comisión Mixta para evaluar su participación en la coordinación parlamentaria.

En segundo término, nuestro propósito es estudiar el nuevo escenario de participación enmarcado por el Sistema de Alerta temprana en defensa del respeto a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Además, también examinaremos el papel de la Comisión Mixta en este método de control.

La última parte de nuestro análisis, es desarrollada en el Capítulo IV, se centra en el desafío de aportar soluciones a través del estudio del derecho comparado. En este sentido el modelo inglés, resulta de particular interés, debido a su consolidada labor del funcionamiento de su órgano parlamentario especializado, el European Scrutiny Committee. Este se encarga del examen periódico de la documentación europea. Se destaca por su respuesta ágil ante el importante número de documentos a analizar y la brevedad del tiempo del que dispone. Cabe señalar que sus reuniones son semanales. Otra clave de este sistema es la selección de aquellos asuntos que realmente tiene interés jurídico, político o económico,

⁶ Art. 12 del TUE.

INTRODUCCION

desechando el resto. Dada la inexistencia en el ordenamiento europeo de una clara jerarquización normativa (leyes-reglamentos, y dentro de estos su correspondiente escala jerárquica) hace de esta tarea imprescindible.

Dada la abundante actividad legislativa en la UE y con el fin de mejorar la participación parlamentaria nacional, consideramos importante la implementación de funciones que refuercen el procedimiento de verificación de las propuestas legislativas europeas, y con ello redefinir la actuación del Congreso en el control e impulso en los asuntos europeos.

Es por ello que consideramos la necesidad de: formalizar propuestas de organización interna tendentes a desarrollar participación parlamentaria y apuntar modificaciones de los órganos y procedimientos parlamentarios para canalizar correctamente las tres formas de intervención parlamentaria en asuntos europeos (*ascendente directa, ascendente indirecta y descendente-ejecución del derecho europeo y control de la actuación del gobierno en los órganos decisorios europeos*).

*Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS
CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.*

**CAPITULO I. EI IMPACTO DE LA
INTEGRACION EUROPEA EN LAS CORTES
GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.**

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

1) La repercusión de la integración europea en el equilibrio de poderes: la relación Gobierno-Parlamento.

La integración en la Unión Europea (*en adelante UE*) supone una traslación del reparto de funciones de los poderes internos al ámbito supranacional. Este cambio supone que las instituciones estatales de los países miembros modifican “*de facto*” los roles de los distintos poderes. En virtud de ello, se está produciendo una transformación radical en los procedimientos de decisión de los Estados miembros⁷.

Asimismo, ha implicado la aparición de distintas formas de actuación, comunes entre los diversos Estados ya que, han desarrollado un régimen jurídico nuevo. Dicho régimen es la consecuencia de la adaptación medianamente improvisada de los instrumentos tradicionales en el ámbito nacional o en el internacional⁸.

Concretamente, en el caso español, la adhesión a la entonces Comunidad Europea en 1986 supuso “*una revolución jurídica –en gran parte silenciosa–*” que pretendió “*el establecimiento de nuevas condiciones económicas e incluso un cambio sustancial del ordenamiento español*” que resultó “*afectado prácticamente en toda su extensión por la nueva dimensión europea*”⁹.

⁷ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, P. 29.

⁸ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ TREMPES, Pablo (Dir.); GOMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Cood.), Tirant le Blanch, Valencia, 2005, Pp. 449-450.

⁹ ORDOÑEZ SOLIS David, en “La recepción del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, *Noticias Jurídicas de la Unión Europea*, núm. 125, Año XI, Junio de 1995, P. 112.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Desde la perspectiva de nuestro trabajo interesa destacar cómo la relación entre el Gobierno y el Parlamento se enfrenta a nuevas tesituras, entre ellas, una posible mutación de la forma de gobierno parlamentaria, cuyo propósito fundamental es el equilibrio entre ambas instituciones, que deben ser independientes y separadas, sosteniendo una compleja y delicada simetría¹⁰.

Ciertamente “el tipo ideal” de equilibrio absoluto entre ambos poderes¹¹ es irreal. La forma de gobierno parlamentaria se basa en la relación Gobierno-mayoría frente a la oposición-minoría, siendo determinante el papel de esta última para el control parlamentario del Gobierno y la representación democrática. Sin embargo, es preciso destacar que, como consecuencia de la aprobación de decisiones del Ejecutivo como parte de la UE se produce “*de facto*” la ausencia de las minorías parlamentarias¹².

No obstante, cabe matizar que, si bien la UE ha reforzado la tendencia de las minorías parlamentarias, en el ámbito interno el poder ejecutivo ya se había reforzado hace tiempo por otras vías, particularmente como consecuencia de la dinámica del sistema de partidos. No se pretende negar el carácter democrático del gobierno parlamentario, si no recordar que surge de la mayoría parlamentaria, pero no incluye dentro de sí, la representación de las minorías parlamentarias¹³.

Es forzoso advertir que las funciones básicas del Parlamento (fundamentalmente legislar, aprobar los presupuestos y controlar la función del gobierno) se diluyen en los ámbitos europeo e interno como consecuencia de la pertenencia a la UE. A

10 BUSTOS GISBERT, Rafael, “Integración Europea y Constitución Española: ¿Tancredismo, desnudez o invisibilidad?”. En: VII Congreso Extraordinario de la Asociación de Constitucionalistas de España, Madrid 2009, Pp. 6-7. Demasiado evidente no hace falta decirlo

¹¹ LOEWENSTEIN, *Teoría de la Constitución*, Ariel, S.A., Barcelona 1986, , P. 106.

¹² MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op.cit., P. 41.

¹³ *Ibíd.*

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

pesar de la apariencia de neutralidad de la UE para el diseño institucional interno, que predica el principio de autonomía institucional, los Parlamentos nacionales se han visto afectados por el modo del ejercicio del poder decisorio de la UE¹⁴.

Esta alteración modifica como no puede ser de otra forma, el contrapeso entre instituciones. La cesión de competencias a la UE no afecta de la misma manera a todos los órganos estatales- Es asimétrica puesto que favorece a los Gobiernos en detrimento de los Parlamentos nacionales¹⁵.

Por ello, el balance institucional entre el Ejecutivo y Legislativo, se rompe a favor del primero como consecuencia de la actividad normativa europea. Por ende, se produce una confiscación de poderes parlamentarios, donde se sobrepasan los límites inicialmente fijados por los tratados constitutivos y no es posible determinar la cantidad y las materias objeto de la cesión¹⁶.

Esta alteración del principio de separación de poderes-a diferencia del equilibrio institucional de la UE-, sí opera en las constituciones nacionales como criterio fundamental de las relaciones orgánicas, por lo tanto, se genera como efecto colateral un desequilibrio que afecta a los pilares básicos del régimen democrático¹⁷.

¹⁴ AMERIGO ALONSO José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, *RCG*, núm. 62, Madrid, 2004, P. 28.

¹⁵ RUIZ ROBLEDO Agustín, “Las instituciones constitucionales española” en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, Pedro Cruz Villalón (Coord.), Fundación BBVA, Madrid, 2006, P. 152, PEREZ TREMPES, Pablo, “Il rafforzamento dell'esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità Europea: il caso spagnolo”, *Rivista Italiana di Diritto*, 1, Núm. 3, 1991, Pp. 692-693.

¹⁶ MARTIN MARTINEZ Magdalena, en “El control Parlamentario de la Política Comunitaria”, *RIE*, Vol. 22 núm. 2, Mayo- Agosto, 1995, P. 450.

¹⁷ AMERIGO ALONSO José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, *RCG*, Loc. Cit., Pp. 30-31.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

En otros términos, los Gobiernos de los Estados miembros son favorecidos de este desapoderamiento ya que incrementan sus facultades, al asumir algunas que anteriormente ostentaban los órganos parlamentarios, en el ámbito interno¹⁸.

Podemos afirmar que la integración supone la introducción internamente de fuertes tensiones donde el Ejecutivo asume funciones que desfavorece a las funciones conferidas al Parlamento. O, lo que es lo mismo, la integración pone en peligro la distribución vertical y horizontal de poderes y, con ello, uno de los elementos estructurales básicos del sistema constitucional español.

Ciertamente, la reordenación competencial derivada de la integración supone un reforzamiento del poder ejecutivo central en detrimento de los órganos autonómicos, por una parte, y del Parlamento nacional, por el otro¹⁹, ya que, *“el Parlamento actual no puede concebirse hoy como un mero órgano constitucional, encargado de aprobar la ley. Es también y ante todo, una institución que tiene por función primordial discutir sobre sus contenidos de forma pública”*²⁰.

El vaciamiento competencial de las Cortes Generales implica su pérdida progresiva de capacidad de decisión, hecho que conlleva una cierta fractura del equilibrio constitucional de poderes entre Parlamento y Ejecutivo.

Nuestro análisis se enmarca en el análisis de los desequilibrios producidos en la distribución horizontal de poderes entre Cortes Generales y Gobierno, de las respuestas diseñadas internamente para hacer frente a este proceso, de las últimas propuestas realizadas tanto en el ámbito del derecho interno como del derecho europeo, para finalizar con la propuesta de fórmulas de funcionamiento que hayan

18 *Ibíd*em, P. 29.

19 Véase con carácter general a MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op. cit., P. 36 y 37.

20 *Ibíd*em, Pp. 36-37 y 41.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

resultado útiles en el derecho comparado y que puedan ser de utilidad para el sistema parlamentario español.

2) El reforzamiento de las competencias regulatorias del Gobierno.

2.1) El papel del Gobierno en el Consejo de la Unión Europea.

El Gobierno participa en el Consejo de la Unión Europea (*en adelante Consejo*), una de las principales instituciones con poder de decisión y poder legislativo. El Consejo ostenta la facultad de representación internacional junto con la Comisión Europea (*en adelante CE*), coordina las políticas económicas generales de los Estados miembros y junto con el Parlamento Europeo (*en adelante PE*) constituye la autoridad presupuestaria y legislativa de la UE.

Merece la pena destacar su intervención en el proceso legislativo europeo, ya que si bien se inicia en la mayoría de las ocasiones a propuesta de la Comisión, son el Parlamento Europeo y el Consejo los que adoptan las grandes decisiones²¹. En el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, el Consejo tiene preponderancia sobre la base de las orientaciones estratégicas, que define el Consejo Europeo. Por su parte, el Consejo recomienda al Consejo Europeo estrategias comunes, especialmente decidiendo actuaciones conjuntas y posiciones comunes. También, en las decisiones en materia de cooperación policial y judicial en materia penal, el Consejo puede, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la CE, adoptar posiciones comunes, decisiones, y celebrar convenios.

²¹ Cabe poner de relieve que con las reformas introducidas en Lisboa, el PE asume mayores competencias, situando a la Asamblea Europea al mismo nivel que el Consejo en el proceso de decisión de la gran mayoría de las leyes de la UE. VILA RAMOS, Beatriz, “El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 22, Madrid, 2010, P. 284.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

En cuanto al sistema de votación debe destacarse que predomina en la actualidad la decisión por mayoría cualificada. A medida que ha avanzado el proceso de integración europea, la unanimidad como sistema de toma de decisiones ha perdido peso. En este sentido debe recordarse que las decisiones por mayoría cualificada, *“debilitan extraordinariamente la posición individual de cada uno de los Estados, de este modo se ve forzada a configurarse como una posición abierta a la negociación y ágilmente modificable sobre la marcha”*²². En cambio, el uso de votación por unanimidad permite asumir la aprobación del Parlamento nacional, y que las decisiones sean rechazadas por los Gobiernos de la UE. En definitiva, en los casos de votación por unanimidad se puede conceptualizar un tipo de legitimación indirecta para asumir que cada decisión del Consejo fuera aprobada por cada Parlamento nacional, puesto que los ministros son responsables ante las Asambleas, y la aprobación de todos los ministros es requerida para tomar decisiones importantes²³. Por tanto, la importancia creciente de la regla de la mayoría cualificada también tiene consecuencias innegables en el espacio de poder de los Parlamentos nacionales.

Al hilo de esto, KATZ señala que *“las aspiraciones de sus fundadores (UE), era actuar en base a un “consenso permitido”, bajo el cual nadie se preocupa por la ausencia de legitimidad democrática institucional que produce una vasta mayoría de ciudadanos que no objeta”*²⁴.

²² ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Op. Cit., P. 452. Por su parte, dentro de los cambios producidos en Lisboa, se amplía la aprobación de mayoría cualificada a nuevos campos.

²³ KATZ, Richard, S., “Representation, the Locus of democratic legitimation and the role of the national parliaments and the Role of the National parliaments in the European Union”. *The European parliament, the national parliaments, and European integration*, Richard KATZ y Bernhard WESSELS, Oxford University press, United Kingdom, 1999, P. 23.

²⁴ *Ibíd.*

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Además, en las reuniones el Consejo se ve protegido por la privacidad cuando atañe a políticas sensibles. Como es lógico, tiene procedimientos sobre temas que son privados, actos y deliberaciones que no son públicos, ni su documentación, ni votaciones, debido a que son cuestiones de secreto de Estado²⁵.

La política del Ejecutivo europeo es un tanto hermética respecto al ejercicio de la política de cuestiones sensibles, en el supuesto de que afecte a un tema considerado como *cuestión de Estado* (por ser parte de la política exterior), se exime de ser sometido a la fuerte crítica política. Por su parte, la dinámica de la adopción de decisiones europeas desaconseja incluso una mayor participación parlamentaria, ya que podría debilitar la posición negociadora del Ejecutivo. Paralelamente, el detalle de negociación y su carácter técnico, así como la extensión material del proceso de integración europea conlleva una multiplicidad de participantes, diversas instituciones, distintos actores de diversas jerarquías, múltiples tipos de procedimientos de decisión, teniendo lugar múltiples reuniones que poseen cierta complejidad y cierta autonomía.

²⁵ Por su parte, la UE ha mostrado interés por reflejar mayor transparencia de sus instituciones a los ciudadanos. El *Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del PE, del Consejo y de la Comisión*, en los art. 4.1 y 9, define los documentos sensibles como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL», cuya divulgación supone un perjuicio para la protección del interés público (seguridad pública, defensa y asuntos militares, relaciones internacionales, política financiera, monetaria o económica de la UE o de un Estado miembro), también rige la protección de la intimidad e integridad de la persona. Y, limita el acceso a documentos sensibles únicamente a las personas autorizadas.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

La presencia de estos componentes hace complejo el proceso de negociación europeo en cuanto a su coordinación, seguimiento y control²⁶. Cabe añadir a esto, que la naturaleza colegial del Consejo y la posición central que ocupan los Gobiernos en la toma de decisiones europeas, inserta múltiples peculiaridades, y se podría decir que en algunas ocasiones, produce dificultades en la función de control del Gobierno que compete a las Cortes Generales, ya que se priva de transparencia en la toma de decisiones.²⁷

Ahora bien, ciertamente también los ejecutivos han sufrido una erosión de competencias constitucionalmente asignadas²⁸, debido a la atribución competencial realizada a favor de la UE. Ya que en el proceso de negociación europeo las decisiones del Consejo son tomadas en bloque, de manera que en el ámbito interno la dirección de la política interior y exterior por parte del Gobierno se ha matizado, al haber perdido en gran medida capacidad directa de decisión²⁹.

Sin embargo, el incremento de competencias decisorias de los ejecutivos en el ámbito europeo, les permite abordar s materias que en el plano nacional estarían en principio reservadas a los Parlamentos. Por esta vía se realiza de forma deliberada o involuntaria, un vaciamiento de las competencias parlamentarias a favor de las que ejercen de forma colectiva los Gobiernos estatales³⁰.

²⁶ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Op. Cit., P. 452.

²⁷ PEREZ TREMPES, Pablo, “La Constitución española antes y después de Niza”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 13, Madrid, 2001, P. 280

²⁸ Establecidas en el art. 97 de la Constitución Española.

²⁹ RUIZ ROBLEDO Agustín, “Las instituciones constitucionales española”, *Hacia la europeización de la Constitución Española*, Op. Cit., P. 164.

³⁰ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op. Cit., P.19.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Además, el Ejecutivo interviene no sólo con respecto a las competencias propias transferidas, sino respecto a cualquier otra competencia con independencia de cuál fuera el órgano interno competente. Es por ello que la pérdida de competencias legislativas y ejecutivas internas tiene la peculiaridad de que “*se hace a cambio de que los Gobiernos de los Estados sean quienes ejerzan de forma compartida las más importantes nuevas competencias comunitarias*”³¹.

En otros términos los Gobiernos, en cuanto parte del Consejo, han adquirido nuevos poderes ejecutivos y legislativos, siendo centrales en el diseño de la UE. Además, con el objeto de facilitar la capacidad de negociar y decidir en el ámbito europeo se renuncia en gran medida al pluralismo político, desapareciendo el debate y, muy en particular, las minorías parlamentarias³². Por tanto, que las decisiones se toman únicamente por Gobierno-mayoría en un contexto de escaso debate parlamentario. Este fenómeno implica un profundo cambio para los Parlamentos nacionales en el ámbito político institucional³³.

En definitiva, debido al constante incremento en la densidad de obligaciones legales europeas y el papel que Ejecutivo nacional ejerce a través de los procedimientos europeos, se requiere de un profundo cambio político institucional en el ámbito interno, para que el Parlamento nacional participe realmente en los asuntos europeos.³⁴

³¹ DELGADO-IRIBARREN GARCIA CAMPERO, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, GARCIA DE ENTERRIA (Cood.), Civitas, Madrid 2002, P. 367.

³² MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op. Cit., P. 28.

³³ MAURER Andreas y WESSELS Wolfgang, en “National Parliaments after Amsterdam: From slow adapters to national players?”, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?*. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania, 2001, Pp. 426- 427.

³⁴ *Ibíd.*

2.2) La repercusión de los principios de efecto directo y de primacía.

Una de las peculiaridades más conocidas del propio ordenamiento de la UE es que fija los principios que determinan sus efectos en los Estados miembros³⁵. El derecho europeo y el derecho nacional son órdenes jurídicos autónomos pero vinculados entre sí, con la característica de que la norma europea ejerce influencia sobre el derecho de los Estados miembros³⁶.

La repercusión de los principios de efecto directo y primacía no puede ser desestimada. Como resultado de la adhesión a la UE se fija el principio de efecto directo, considerado a priori, como la capacidad de una norma del Derecho europeo para ser aplicada en los procedimientos judiciales nacionales. Por su parte, el principio de primacía denota la capacidad de la norma europea para revocar normas incompatibles de la legislación nacional en el proceso judicial interno. Ambos principios están estrechamente relacionados, y se consideran habitualmente en conjunto³⁷.

En los dos apartados siguientes, estudiaremos las características de los principios de efecto directo y de primacía, para conocer cómo afecta el derecho de la UE sobre la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras.

³⁵ PEREZ TREMPES, Pablo, *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1994, P. 130.

³⁶ RODRIGUEZ IGLESIAS, GIL, Carlos, "L'Incidence du droit communautaire sur le droit national", *Mélanges en hommage à Michel Waëlbroeck*, Bruylant, Bruselas 1999, P. 518.

³⁷ DE WITTE Bruno, "Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order", *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Segunda Edición, Oxford University Press 2011, P. 323.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

2.2.1) El principio de primacía.

El Principio de Primacía ha sido delimitado básicamente por la copiosa jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (*en adelante TJUE*) al respecto. Ya en la sentencia *Costa vs. E.N.E.L.*, afirmaba el Tribunal que los tratados han instituido un ordenamiento jurídico propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros, y éste se impone a sus órganos jurisdiccionales³⁸.

La primacía opera sobre cualquier norma estatal contraria a la europea anulando su aplicación³⁹, de manera independiente del rango de las normas, y sobre cualquier texto interno, anterior o posterior, de cualquier clase⁴⁰.

Además, precisaba en la Sentencia *Simmenthal*⁴¹, <las reglas de Derecho Comunitario deben desplegar la plenitud de sus efectos de una manera uniforme en todos los Estados miembros a partir de su entrada en vigor>. Estas, se convierten en parte integrante con rango de prioridad del ordenamiento jurídico

³⁸ STJCE, de julio de 1964, *Costa vs. E.N.E.L.*, Asunto 6/64. Este principio es globalmente considerado sobre el Derecho interno, con el efecto de descartar la aplicación de éste por los órganos jurisdiccionales nacionales en caso de incompatibilidad con aquél, ver en sentido a, DE WITTE Bruno, “Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order”, *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Segunda Edición, Oxford University Press 2011, P. 341, ALONSO GARCIA, Ricardo, en, *Sistema Jurídico de la Unión Europea.*, Segunda Edición, Thomson Reuters Limited, Navarra, 2010, Pp. 253-259. Y también a MANGAS, Martin, A., y LIÑAN Noguera D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Séptima Edición, Madrid, 2012, P. 409-412.

³⁹DE WITTE Bruno, “Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order”, *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Segunda Edición, Oxford University Press 2011, P. 340-341.

⁴⁰ MUÑOZ MACHADO, Santiago, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1985, P.148.

⁴¹ STJCE, de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, Asunto 106/77.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

aplicable en el territorio de cada uno de los Estados miembros, y por ello deben ser aplicadas a partir de su entrada en vigor, sin importar la preexistencia de una ley nacional incompatible o de la adopción posterior de una ley incompatible, cesando así la obligación de aplicarlas⁴². En la Sentencia *Leonesio*⁴³, se afirma que, no se pueden oponer a la primacía las regulaciones materiales contradictorias establecidas en la ley posterior, y tampoco los procedimientos internos de cualquier género que puedan atrasar la vigencia inmediata de la norma europea. Otro matiz significativo es que no pueden ser contrarias ni tan siquiera las Constituciones de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia así lo estableció en la Sentencia *Internationale Handelsgesellschaft*⁴⁴ al rechazar el recurso a normas internas para reconocer la validez de los actos adoptados por las instituciones europeas⁴⁵.

Los amplios rasgos fijados para la construcción de este principio, de manera general se han producido ausentes de reacciones negativas por parte de las instituciones políticas de los Estados miembros⁴⁶ en la jurisprudencia del TJUE. Sin embargo, en el orden de las jurisdicciones nacionales existe controversia debido a la cesión de soberanía nacional a la UE, y al carácter absoluto que desprende la concepción de la primacía.

⁴² ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, S.A., Barcelona, 1991, P. 176, LENAERTS Koen y VAN NUFFEL, Piet, *Constitution Law of the European Union*, Sweet & Maxwell, London 1999, Pp.505 y ss.

⁴³ STJCE de 17 de mayo de 1972.

⁴⁴ STJCE de 17 de diciembre de 1970.

⁴⁵ La principal razón ofrecida por el Tribunal fue que la unidad y la eficacia del derecho europeo se pueden ver afectadas con la revisión de su validez respecto a determinadas normas legales nacionales, DE WITTE Bruno, “Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order”, *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Op. cit., P. 342.

⁴⁶ DE WITTE Bruno, “Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order”, *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Op. cit., P. 347.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Por su parte, ALONSO GARCIA suscribe que, “<<el carácter absoluto e incondicional con que dicha primacía aparece concebida en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia>>, en su misma globalidad, está lejos de ser exacta, y desde luego, lejos de ser asumida, tal cual, por los tribunales constitucionales de los Estados miembros”⁴⁷. El autor fija su postura en que el parámetro de validez del derecho europeo derivado debe ser el propio ordenamiento jurídico europeo con los tratados como cúspide, pero, no coincide en que los tratados se impongan sobre la cesión de soberanía operada por los Estados miembros bajo el amparo de sus propias Constituciones. Lo cual exige, en última instancia, de los supremos intérpretes en los dos ámbitos; en el interno, al Tribunal Constitucional o Supremo respecto de su Constitución y, en el europeo, al Tribunal de Justicia respecto de los tratados⁴⁸.

Como respuesta a la problemática de los parámetros de validez del derecho europeo han sido formuladas teorías de identidad constitucional⁴⁹, destinadas a operar como núcleos constitucionales de resistencia frente al derecho europeo. Definiendo los principios esenciales del ordenamiento constitucional interno para no ceder y hacer frente al principio de primacía⁵⁰.

Por su parte, Tribunales Constitucionales y/o Supremos de muchos Estados miembros han formulado los límites internos a la integración, puesto que, han sido

⁴⁷ ALONSO GARCIA, Ricardo, en, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1994, P. 278.

⁴⁸ ALONSO GARCIA, Ricardo, en, *Sistema Jurídico de la Unión Europea.*, 2ª Edición. Edit. Thomson Reuters Limited, Navarra 2010, P. 253-254.

⁴⁹ Conocidas como *contralímites* en Italia, en otros países se ha hablado de la doctrina *ultra vires*.

⁵⁰ BALAGUER CALLEJON, Francisco, “La Incidencia del Tratado de Lisboa en el Sistema de Fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamientos estatales”, *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Francisco MATIA PORTILLA (Coord.), Comares, Granada, 2009, P. 94.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

reconocidos progresivamente el núcleo duro de la soberanía y de la identidad nacional⁵¹.

De este modo, con la aprobación de Lisboa⁵², la UE ha reconocido la *identidad constitucional* de los Estados, en el art.4.2 del TUE, que fija que esta respetará la igualdad de los Estados ante los tratados, la identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, y en lo referente a la autonomía local y regional. Al respecto, algunos autores incluso consideran que estamos frente a la posible relativización del principio de primacía, al reconocer la propia UE el núcleo constitucional, integrado por las estructuras políticas y constitucionales fundamentales de los Estados miembros debe ser preservado⁵³.

⁵¹ ALONSO GARCIA, Ricardo, *Sistema Jurídico de la Unión Europea, Op. Cit.*, P. 260. En este sentido, es conveniente destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 30 de junio de 2009, de la que se desprende sobre la separación de poderes entre los Estados miembros y la Unión Europea; que la soberanía es indivisible y reside en cada Estado miembro. Para ceder soberanía a la Unión, un Estado tendría que deshacerse de su propia constitución y aprobar una versión europea que la reemplazase, algo evidentemente improbable. Este Tribunal ha dictaminado que la soberanía en la UE es exclusivamente del ámbito nacional, y que se pueden transferir poderes, pero no la soberanía (BVerfG, 2BvE 2/08). CANTARO señala que los efectos producidos por dicha sentencia, son la expresión de una integración europea puesta bajo la tutela permanente de los órganos constitucionales nacionales («responsabilidad parlamentaria») y bajo la tutela del Tribunal alemán («responsabilidad jurisdiccional»), hacia la conservación del «Estado constitucional soberano». ANTONIO CANTARO. “Democracia e Identidad constitucional después de la «LISSABON URTEIL»». La integración «Protegida”, *ReDCE*. Año 7. Núm. 13. Enero-junio/2010. P. 163.

⁵²El principio de Autonomía no se incorporó de forma expresa al Tratado, no obstante, en la Declaración núm. 17 de la CIG que adoptó el Tratado de Lisboa, la Conferencia incorporó al Acta Final un dictamen del Servicio Jurídico del Consejo sobre la primacía, lo reconoció como principio inherente de la UE y afirmó que, aunque el principio de primacía no esté incluido en el Tratado de Lisboa, no cambiará en modo alguno la existencia de la primacía ni la jurisprudencia existente del Tribunal de Justicia, en el BOUE del 30 de marzo de 2010, C/83/344.

⁵³ BALAGUER CALLEJON, Francisco, “La Incidencia del Tratado de Lisboa en el Sistema de Fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamiento estatales”, *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Op. Cit., P. 94.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

En tanto, los mismos principios y valores intrínsecos son compartidos por ambos órdenes jurídicos.

2.2.2) El principio de efecto directo.

El efecto directo del derecho de la UE fue sentado por el TJ en la conocida sentencia *Van Gend en Loos*⁵⁴, donde se incluyeron los aspectos fundamentales del razonamiento empleado del Tribunal. De forma posterior, la sentencia *Lütticke* consagró el efecto directo y con él los preceptos que contenían obligaciones de abstenerse de aplicar normas que tenían que haber sido derogadas o enmendadas. Posteriormente, el desarrollo del concepto de efecto directo de los tratados de la UE se extendió en cierta medida a las relaciones entre los particulares⁵⁵.

Los cimientos jurisprudenciales del efecto directo se basan en los derechos concedidos por los Tratados, y también en razón de las obligaciones que el Tratado impone sobre los Estados miembros, instituciones y particulares⁵⁶. Por su parte, las normas europeas son atribuidas a los Estados de la UE y los ciudadanos⁵⁷, que quedan sujetos a estas y podrán invocar su cumplimiento ante el Tribunal nacional⁵⁸

⁵⁴ STJCE, de 5 de febrero de 1963 (26/62).

⁵⁵ Sentencia 12.12.1974, *Walrave*, (36/74), 8.4.1976, *Defrenne II*, 43/75.

⁵⁶ VAN GERVEN, Walter, “The Horizontal Effect of Directive Provisions Revisited: The Reality of Cactchwords”, *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Henry G. Schermers, Voll. II*, CURTIN Deirdre y HEUKELS, Ton (Edit), Martinus Nijhoff Publishers, Netherland 1994, P. 336.

⁵⁷ CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, *EU LAW, TEXT, CASES, AND MATERIALS*, fourth edition, Oxford University Press 2008, P. 274.

⁵⁸ Para CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, la definición amplia de efecto directo en la sentencia *Van Gend Loos*, puede ser expresada, como la capacidad de una disposición del Derecho europeo

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Como consecuencia de la cesión de soberanía de los Estados miembros a la UE, las instituciones europeas están dotadas para crear obligaciones sobre los Estados y los ciudadanos. De manera independiente de la legislación interna, el derecho europeo impone obligaciones y confiere derechos dentro del patrimonio jurídico estatal⁵⁹.

La eficacia directa de las normas europeas representa el deber desplegarse por sí mismas, también otorga plenitud de sus efectos de manera uniforme en todos los Estados miembros, a partir de la entrada en vigor y durante el periodo de validez⁶⁰.

Los efectos de este principio en el derecho derivado varían dependiendo de la naturaleza de la fuente jurídica⁶¹. En este sentido es particularmente problemático el diferente alcance que tiene el principio de efecto directo en función de la categoría jurídica⁶², del momento en que debe aplicarse y de los sujetos (públicos o privados) que regula. Esta dificultad hace necesario analizar los

a ser invocada ante un Tribunal nacional, en, *EU LAW, TEXT, CASES, AND MATERIALS*, fourth edition, Oxford University Press 2008, P. 270.

⁵⁹ VAN GERVEN, Walter, "The Horizontal Effect of Directive Provisions Revisited: The Reality of Cacthwords", *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Henry G. Schermers, Voll. II*, CURTIN Deirdre y HEUKELS, Ton (Edit), Martinus Nijhoff Publishers, Netherland 1994, P. 336.

⁶⁰ MANGAS MARTIN, Araceli, "Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno de los Estados Miembros a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia", en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Op.cit., P. 58.

⁶¹ CRAIG Paul, "The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions". *ELR*, 34, Thomson Reuters (Legal) Limited and Contributors, Junio 2009, P. 350.

⁶² DE WITTE Bruno, "Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order", *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Op. cit., Pp.333-336.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

condicionamientos que pueden presentarse para que el efecto directo pueda atribuirse en una norma⁶³.

En el presente estudio examinaremos la incidencia de las fuentes jurídicas europeas en el ámbito legislativo interno. Sin embargo, no pretendemos agotar las características de todas las normas europeas, por lo que delimitaremos el examen del efecto directo en dos fuentes jurídicas principales del derecho europeo derivado: el reglamento y la directiva⁶⁴.

El reglamento europeo posee un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros⁶⁵. Despliega efectos inmediatos dirigidos a los particulares de los países, que las jurisdicciones deberán de proteger⁶⁶.

En cuanto a la función de desarrollo normativo de los reglamentos por parte de los Parlamentos nacionales, una parte de la doctrina considera que, en cuanto norma completa, es directamente aplicada en los Estados miembros sin necesidad de

63 Conforme al principio de seguridad jurídica, que los Estados miembros tienen la obligación de depurar el ordenamiento interno incompatible con el Derecho europeo. Debido a que el reglamento desplaza por el mero hecho de su publicación en el DOCE cualquier norma interna incompatible con él, señala ALONSO GARCIA, Ricardo, en “La ejecución normativa del derecho comunitario Europeo”, *RAP*, núm. 121, Enero- Abril de 1990, P. 222. Para la interpretación del derecho europeo, los Tribunales internos deben tener en cuenta, que de manera general la terminología de los conceptos legales del derecho europeo no es la misma que el interno, LENAERTS Koen y VAN NUFFEL Piet, *European Union Law*, third edition, Sweet & Maxwell, London 2011, P. 813.

64 descartamos el estudio de las decisiones porque contienen disposiciones más técnicas que los reglamentos y las directivas y al momento de ser aplicadas no requieren ningún tipo de transposición al sistema legal de los Estados miembros. ARREGUI Javier, en “España en el Proceso Legislativo de la Unión Europea”, *REP*, núm. 141, Madrid, julio-septiembre 2008, Pp. 28 y 29.

65 Art. 288 del TFUE.

66 STJCE de 14 de diciembre de 1971, *Politi*, 43/71.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

ningún tipo de complemento normativo⁶⁷. Por otra parte, la doctrina estima que sólo en teoría se puede considerar que los reglamentos por su propia naturaleza no necesitan una ejecución normativa y que el carácter complejo de éstos no impide que medidas complementarias sean adoptadas en algunos casos⁶⁸. De esto se deduce que los Estados miembros pueden necesitar o no, adaptar medidas legales con el fin de dar efecto directo al reglamento⁶⁹.

En consonancia con estas últimas posturas, la adopción de normas complementarias por parte de los Estados, en especial el caso del reglamento resulta en muchos casos necesaria y sólo en teoría se puede considerar que los reglamentos por su propia naturaleza no necesitan de ejecución normativa⁷⁰.

Esta idea ha sido respaldada por la jurisprudencia, al aseverar que la aplicabilidad directa de un reglamento no impide que dicho reglamento habilite a los Estados

⁶⁷ Entre ellos, MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1985.P. 133.MANGAS MARTIN, A., y LIÑAN NOGUERAS, D., en, *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 2006, P. 397 y en “Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno de los Estados Miembros a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, Op., Cit., P. 174. ALONSO GARCIA, R., “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo” *RAP*, núm. 121, 1990, P.222. En el ámbito de Derecho Europeo, podemos citar a KOVAR, R., en “L’Effectivité interne du droit communautaire”, *La Communauté et ses états membres*. Faculté du Droit, Lieja, 1973, LOUIS, J. V., *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.

⁶⁸ Ver CAPORTORTI, Francesco, en “La problématique juridique des directives et règlements et de leur mise en œuvre” en SIEDENTOPF, Heinrich, y ZILLER, Jacques, *L’Europe des Administrations?* Vol I, 1988, P. 238. SOHIER M., y MEGRET, C., en “Le rôle de l’exécutif national et du législateur national dans le mise en œuvre du droit communautaire”, *Droit Communautaire et Droit National*, Semaine de Bruges 1965, Brujas: De Tempel 1965.

⁶⁹ DE BURCA Gràinne, y CRAIG, Paul, *EU Law, Text, Cases and materials*, Fifth Edition, Oxford University Press, New York, 2011, P. 105.

⁷⁰ ORDOÑEZ SOLIS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Civitas, 1994, P. 93-103.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

miembros para adoptar medidas de aplicación; legales, reglamentarias, administrativas y financieras, necesarias para su aplicación efectiva⁷¹, ni que, a tal fin cuenten con una facultad discrecional⁷².

Mayor margen deja en principio la Directiva a los Estados Miembros ya que europea obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguir. En consecuencia las autoridades estatales pueden elegir la forma y los medios⁷³. Su intervención tiene como fin que los preceptos supranacionales puedan ser aplicados en el ámbito interno⁷⁴, bajo el respeto de la soberanía de los Estados y de los Parlamentos⁷⁵.

⁷¹ STJCE de 27 de septiembre de 1979, *Eridania*, 230/78, Rec. p. 2749, apartado 34. Según la sentencia 199/86, los reglamentos comunitarios requieren una aportación normativa o adecuación legislativa por parte de los Estados miembros ver en STJCE, de 25 de febrero de 1988. *Raiffeseisen Hauptgenossenschaft EG/BALM*, 199/86, Rec. 1988. Ver CAPORTORTI, Francesco, en “La problématique juridique des directives et règlements et de leur mise en œuvre” en SIEDENTOPF, Heinrich, y ZILLER, Jacques, *L'Europe des Administrations?* Vol. I, 1998, P. 246.

⁷² STJCE de 30 de noviembre de 1978, *Bussone*, 31/78, Rec. p. 2429, apartado 10.

⁷³ Art. 288 TFUE. El art. 291.1 TFUE establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas del Derecho interno para la ejecución de los actos normativos vinculantes de la UE.

⁷⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1985, .Pp. 133- 134. Estas fuentes jurídicas europeas se usan particularmente en aquellas áreas donde la legislación nacional existente es más bien compleja y voluminosa y debe adaptarse a los efectos del tratado. PRECHAL, Sacha, *Directives in EC law*, second edition, Oxford EC Law Library, New York, 2009, P.3. Las directivas son particularmente útiles cuando el objetivo es armonizar las leyes dentro de una cierta área o introducir un cambio legislativo complejo. DE BURCA Gràinne, y CRAIG, Paul, *EU Law, Text, Cases and materials*, Fifth Edition, Oxford University Press, New York 2011, P. 106.

⁷⁵ PRECHAL, Sacha, *Directives in European Community law: a study of directives and their enforcement in national courts*, Op. cit., P. 86.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

A diferencia del reglamento, las directivas carecen por regla general de carácter completo, tanto formal como material. Formal, porque aun publicadas obligatoriamente en el Diario Oficial de la UE (*en adelante DOUE*) requieren su integración en disposiciones internas objeto de publicación en el ámbito interno, y, material, por cuanto, como normas base o finalistas, están limitadas a fijar el resultado a alcanzar y requieren ser concretadas con relación a los medios para hacer aquél efectivo⁷⁶.

Los Estados de la UE se encargan de transponer la norma europea⁷⁷, del análisis jurídico y del desarrollo normativo⁷⁸. El *modus operandi* está sujeto a la Constitución, que es la que determina a quién le compete dicha autorización (Estado, autoridad regional o local)⁷⁹ y el instrumento jurídico a través del cual debe manifestarse tal actuación (ley, norma gubernamental con fuerza de ley, reglamento)⁸⁰.

Cabe poner de relieve que el tratamiento actual de este acto jurídico ha repercutido en detrimento de la participación de los Parlamentos nacionales y, por ende, en la ponderación de poderes institucionales de los países miembro de la UE.

Para estudiar el menoscabo sufrido por el Parlamento es necesario delimitar la problemática que se presenta en la transposición de la directiva, la evolución de su

⁷⁶ ALONSO GARCIA, Ricardo, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Op. Cit., Pp.130 y 126.

⁷⁷ El verbo transponer, que según la RAE significa “Poner a alguien o algo más allá, en lugar diferente del que ocupaba”.

⁷⁸ Por lo que, se podría considerar como un mecanismo de doble efecto o alcance; su aplicación nacional pasa por medidas legales o reglamentarias, adquiriendo un efecto normativo en el nivel final, ver a ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario General*, Ariel, S.A., Barcelona, 1991, P. 124.

⁷⁹ ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid 2004, P. 146.

⁸⁰ ALONSO GARCIA, Ricardo, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Op. Cit., P.130.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

tratamiento y los efectos producidos en el orden interno. No es nuestra intención desgranar todas las características que posee la directiva sino destacar aspectos concretos que repercuten en su adaptación y las consecuencias que acarrea este proceso al ámbito interno, con el fin de clarificar el tema.

Como ya se ha puesto de relieve, la directiva europea obliga al Estado miembro destinatario a alcanzar un resultado, correspondiendo a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para ello⁸¹. En segundo término, tiene alcance general. Y por último, al no ser es directamente aplicable en los países miembros, su transposición queda condicionada a la estructura interna de los Estados⁸².

En cuanto a la obligación de conseguir un resultado por parte de los Estados, la normativa no ofrece mayor precisión. Se considera que esta característica presenta inconveniente en cuanto a la intensidad que puede alcanzar la regulación del precepto europeo para adecuarse al deseo de los tratados, en este sentido, la normativa plantea problemas de interpretación no resueltos. Al respecto constatamos que las disposiciones normativas establecen un amplio margen de actuación con el afán de conseguir el objetivo, porque instaura los mecanismos para conceder atribuciones cuando sea considerada necesaria una acción de la Unión, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación

⁸¹ Art. 288 TFUE. La literalidad de éste precepto plantea problemas de interpretación que aun no han sido resueltos, ver en este sentido a ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Jorge, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., Pp.141 y ss.

⁸² MUÑOZ MACHADO apunta que Estados como España que se organizan sobre la base de autonomías territoriales, habrá que determinar la instancia (Estado o Comunidad Autónoma) es la competente para llevar a efecto la ejecución del Derecho Comunitario, ver en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Op. Cit., P. 273-274. Los Estados están obligados a la promulgación de la norma jurídica a la luz de sus Constituciones (STCE *International Fruit Company*, 51-54/71).

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

precisos a tal efecto⁸³. De este modo se le concede un mayor margen de actuación en la práctica a los Estados Miembros que el que disfrutaban en el marco de los Reglamentos.

Ahora bien, en principio, las medidas de ejecución estatales no pueden desviarse de las finalidades perseguidas por la directiva o alterar sus precisiones, el problema de su ejecución se remite al examen de la Constitución de cada uno de los Estados miembros, que determina el rango legal de la norma que deberá de utilizarse para concluir la operación⁸⁴. Sin embargo, es posible que a través de esos márgenes relativos de opción para el cumplimiento de los fines marcados “*se alcancen resultados diferentes en cada Estado miembro o graves retrasos por la mayor complejidad en su desarrollo, significando tales infracciones regímenes distintos en los derechos y obligaciones de los particulares y en las cargas asumidas por cada Estado...*”⁸⁵.

De hecho, en el marco de la transposición por los órganos nacionales se pueden presentar una serie de dificultades, por ejemplo, que la norma nacional de

⁸³ El Art 352.1 TFUE establece que en caso de ser necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para conseguir uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del PE. A través de esta concesión, se da cabida a la descripción minuciosa en las directivas, dando flexibilidad de decisión al Consejo para adoptar disposiciones para alcanzar los objetivos fijados por los tratados (antiguo artículo 308 TCE). Por su parte, el precepto normativo establece en su apartado 2, que la Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3⁸³ del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo, cabe señalar que el del ámbito de la política exterior y de seguridad común queda excluido de ésta dinámica.

⁸⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Op. Cit., P.276.

⁸⁵ MANGAS MARTIN, Araceli, en *Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Tecnos, Madrid 1987, Pp. 174-175.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

desarrollo oculte o difumine el verdadero origen y naturaleza de los derechos y obligaciones contenidos en la norma europea⁸⁶.

Ante la presencia de innumerables riesgos y con el fin de liberarse en gran medida de ellos⁸⁷, la UE optó por mutar la concepción jurídica de la directiva, produciéndose una metamorfosis en la naturaleza dogmática de los tratados y en la naturaleza empírica de la directiva⁸⁸. Es decir, las instituciones europeas optaron por detallar la materia de la directiva⁸⁹, eliminando el margen de operación jurídica.

De esta manera, *“la posibilidad de elegir la forma y los medios deja de tener valor en sí misma, y pasa a convertir en un instrumento secundario, plenamente subordinado a la finalidad de realizar lo prescrito por la fuente europea”*⁹⁰.

La diferencia entre la Directiva y el Reglamento parece evidente, sin embargo la desnaturalización de la directiva en su categoría jurídica, desdibuja sensiblemente la distinción originaria y en el plano teórico entre ambos actos jurídicos⁹¹.

⁸⁶ Consecuencia de ello se presenten dudas al juez nacional en caso de conflicto de normas en relación con el rango de las normas de desarrollo, así como también, en relación con el eventual reenvío prejudicial de interpretación o de apreciación de validez ante el TJUE, MANGAS MARTIN, Araceli, en *Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Op. Cit., P.174.

⁸⁷ Hay que tener en consideración que, *“la aplicación directa, simultánea y homogénea del derecho comunitario que los tratados exigen, se compatibiliza mal, en ocasiones, con los procedimientos constitucionales previstos para la elaboración de las leyes en lo que suele ser regla la lentitud lo que es un problema que puede determinar que aquellos efectos del derecho comunitario no se alcancen y condicionen la práctica”* MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Op. Cit., P. 277.

⁸⁸ PUERTA DOMINGUEZ, Enrique Manuel, *La Directiva Comunitaria como norma aplicable en derecho*, Granada: Comares, 1999, Pp. 97-101.

⁸⁹ La presencia de críticas se hizo evidente en el Decálogo del Gobierno francés del 17.1.1966, Bull. CE 3/66.

⁹⁰ ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Jorge, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., P. 143.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

El cambio de identidad que sufre la directiva, lleva a controvertir, por un lado, si existe posibilidad de considerar una recalificación de las disposiciones ante la presencia de una directiva reglamentaria, como parte del marco de atribución competencial de la UE⁹², o por el otro, si como destaca la doctrina “*las normas son lo que son y cómo se llaman; y si no son lo que se llaman, son otra cosa...*”⁹³.

Cabe puntualizar que las particularidades que presenta la directiva han provocado que su práctica evolucionara en términos polémicos, dado que su naturaleza jurídica se ha viciado en los ámbitos europeo y nacional⁹⁴. Debido a que la directiva recibe un tratamiento detallado con el fin de dar simplicidad al proceso,

⁹¹ A manera de ejemplo, en Francia, el argumento esgrimido por *le Conseil d'Etat* en el Fallo, Cohn Bendit, de 22 de diciembre de 1978, exige respeto a la autoridades estatales para la adaptación de la legislación y reglamentación de las directivas europeas. Establece que de acuerdo con la normativa europea las directivas obligan a los Estados miembros en cuanto al resultado a alcanzar, por lo que se considera que las autoridades nacionales son las únicas competentes para decidir la forma a dar ejecución a las directivas, bajo los medios propios para producir efectos en el Derecho interno. Esta tesis no ha sido una postura solitaria, la han acogido otros Centros, Federaciones y Confederaciones en Francia y en Alemania el Bundesfinanzhof. Para una mayor explicación ver el seguimiento hecho por MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Op. Cit., Pp. 137-138.

⁹² ALONSO GARCIA, Ricardo, señala que la elaboración de directivas detalladas no plantea graves problemas en los casos en que las instituciones comunitarias tendrían libertad para adoptar un reglamento o una directiva, ver en, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1994, P.227.

⁹³ SANTAMARIA Pastor, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991, P.145 y ss. En este sentido ALGUACIL advierte que, “*el principio de proporcionalidad podría imponer un uso de las directivas que asegurara su configuración originaria, esto es, su naturaleza de norma general que incorpora simples resultados a realizar por los Estados miembro*”, ver en, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., P. 142.

⁹⁴ ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Jorge, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., P. 142.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

“podría llevar a problemas de mayor magnitud, especialmente sobre la interpretación y el alcance mismo de tales directivas”⁹⁵, porque se altera el régimen de distribución de competencias establecidas entre los órganos y las entidades de cada Estado miembro⁹⁶.

No obstante, a pesar de las dificultades señaladas, la concepción jurídica de la directiva europea permitiría otorgar un poder de decisión autónomo al Parlamento. Sin embargo no ha sido así, si no que se ha extendido entre de los Estados miembros la práctica constitucional de conferir la transposición al Ejecutivo por considerar que los plazos que prevén las Directivas son insuficientes como para que actúen, sus respectivas Asambleas parlamentarias⁹⁷. Además, se ha extendido la mecánica de transponer las directivas mediante transcripción. Práctica que repercute en la función legislativa del Estado, menoscaba la atribución de la ejecución legislativa a los Parlamentos nacionales y pierde su protagonismo en las delegaciones legislativas⁹⁸.

El principal problema radica en que las Cámaras legislativas quedan exentas de todo control político ejercido Si bien, “*la capacidad de decisión política se encuentra limitada por la directiva, mas continúa disponiendo de un cierto ámbito de juicio que, a su vez, y merced al debate político que podría provocar la directiva, aseguraría la participación de este órgano en la integración de la norma final*”⁹⁹.

⁹⁵ GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “Sobre la incorporación del Derecho Interno: Una visión práctica”, *RIE*, Vol. 20, núm. 1, Enero-Abril 1993, P. 206.

⁹⁶ Dictamen 53.992 aprobado el 11 de enero de 1990 por el Consejo de Estado.

⁹⁷ ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., P. 146.

⁹⁸ ORDÓÑEZ SOLIS David, en *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Op. Cit., P.209.

⁹⁹ Ver ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Op. Cit., P. 242.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Los Parlamentos nacionales deben ejercer sus competencias legislativas y de control por mínima y limitada que sea su capacidad de decisión en la transposición de la directiva al ámbito interno. Las funciones parlamentarias constitucionales deben ser custodiadas y ejercidas por el Parlamento. No se debería ceder margen de actuación al Ejecutivo porque debilita el equilibrio entre ambos poderes y afecta al sistema constitucionalmente establecido.

Es evidente que lo dicho hasta aquí permite sugerir, que el sistema jurídico europeo debe ser revisado debido al desarreglo en la función de la directiva europea, para evitar incongruencia entre la concepción y la praxis de esta fuente jurídica¹⁰⁰, sin embargo la solución está en manos de la UE, y por tanto queda fuera del alcance de los Estados¹⁰¹ y de nuestro estudio.

3) La ejecución normativa en España.

En cuanto a la aplicación de las fuentes europeas en el ámbito interno, nos ocuparemos de la problemática que afecta la intervención de España en la

¹⁰⁰ Al respecto ALONSO GARCIA se inclina por la flexibilización de la transposición de la directiva, considera que el supuesto abandono de las directivas detalladas no debería volver a colocar la eficacia de este instrumento normativo en manos de los Estados miembros, y sugiere que se debería dar con diferente intensidad, en la medida en que una vez ligada su aplicación directa al carácter preciso e incondicional de su contenido, se debería presentar la suavización de sus posibilidades aplicativas, en lógica consecuencia, ver en *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Op. Cit., P. 130.

¹⁰¹ Suscribimos lo expresado por ALGUACIL, sobre la necesidad de un cambio en la práctica de las directivas, y abandonar el detalle exhaustivo para dejar paso a un mayor margen de decisión por parte de los Estados, de este modo, se podría dotar de sentido a tales procedimientos de delegación y ulterior control. Se lograría mantener con ello “a la Ley parlamentaria como referencia central para la ordenación social y pública, evitando que el legislador transfiera íntegramente las decisiones a la Administración y a los expertos”, Op. Cit., P. 242.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

transposición normativa, dejando de lado las competencias entre las Comunidades Autónomas y los órganos estatales.

Bajo la normativa interna, el Estado ejecuta los actos jurídicos europeos, para ello habrá que tener en cuenta al órgano que le corresponde el desarrollo o ejecución normativa, así como la vía a utilizar; legislativa, reglamentaria o administrativa, sujetas a las características de la norma europea.

Aunado a ello, la incorporación al ámbito interno del derecho derivado requiere tener en cuenta dos aspectos muy importantes; la labor de depuración normativa y el cumplimiento de los plazos establecidos por la UE para la aplicación de las normas europeas, con el fin de evitar conflictos normativos contradictorios con las normas internas.

La problemática se presenta principalmente en relación a la incorporación de las directivas, donde “*Las Cortes Generales o el Gobierno no reciben de la directiva, sino de la Constitución, su potestad legislativa o reglamentaria*”¹⁰². Es el Parlamento quien puede llevar a cabo la derogación de la ley contraria o en su caso modificar la norma para la aplicación del derecho europeo, en este sentido el Ejecutivo puede participar en su ejercicio de potestad legislativa por la Cortes.

También, el Gobierno puede intervenir en la ejecución normativa a través de la potestad reglamentaria o de la técnica de la revisión de oficio de disposiciones de carácter general –en función del rango de las normas afectadas-, el Ejecutivo debe asumir un papel activo en la depuración del ordenamiento interno.

Sin duda no se presenta una labor fácil en la transposición, además de que existe la imperiosa necesidad de cumplir correctamente la adaptación normativa. En este

¹⁰² ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Jorge, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Op. Cit., P. 139.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

sentido la aplicación al derecho español de los principios de eficacia directa y primacía, se considera a grandes rasgos, favorable. No obstante, se han presentado ciertas deficiencias susceptibles de ser corregidas para reforzar la operatividad de dichos principios, mediante cláusulas de cierre del sistema desde la perspectiva nacional¹⁰³. Por su parte, la ejecución de la directiva europea ha sido bien aceptada por el ámbito legislativo interno al abordar el efecto directo¹⁰⁴, y generalmente el cumplimiento del ordenamiento europeo ha sido seguido con suficiente agilidad¹⁰⁵.

En el caso de España -conforme a lo establecido por el Informe del Consejo del Estado de 2008¹⁰⁶- tras encontrarse en 2004 en el primer puesto de cumplimiento de transposición de las directivas europeas, su posición descendió al puesto número veintidós en 2007¹⁰⁷. Por su parte, de manera positiva en los casos de

103 Informe del Consejo de Estado sobre la Inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, de 14 de febrero de 2008, Pp. 264-265.

104 Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, de 14 de febrero de 2008, P. 30.

105 Sin embargo, en la IV Legislatura, en el caso de la adaptación de la normativa española a las directivas comunitarias sobre la contratación pública, se inició el proyecto de Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y éste proyecto decayó. Consecuencia de ello, la Junta Consultiva de Contratación Administrativa adoptó el 21 de octubre de 1994 una recomendación en la que precisa que las Directivas Comunitarias deben considerarse directamente aplicables. La Comisión Europea planteó ante el Tribunal de Justicia un recurso por incumplimiento de España. Citado por, ORDOÑEZ SOLIS David, en “La recepción del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, *Noticias Jurídicas de la Unión Europea*, Loc. Cit., P. 104.

¹⁰⁶ El informe de 14 de febrero de 2008 del Consejo del Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, es del que dispusimos para nuestro estudio.

¹⁰⁷ En el mes de abril de 2004, España alcanzó el primer lugar, con un porcentaje de cumplimiento de 99,47% (pues de las 2.447 Directivas que debían transponerse se comunicó la correspondiente medida de ejecución para 2.434). Sin embargo, los datos al 10 de enero de 2007 colocan a España en el puesto 19 (98,95%); y en el control realizado el mes de mayo siguiente se mantiene en el vigésimo puesto, con un 98,97% (por detrás de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Austria, Holanda, Suecia, Irlanda, Francia y Finlandia, entre otros), Los últimos datos publicados

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

incumplimiento de transposición de las directivas, dicho informe arrojó que en el ranking de países europeos, España contó con una postura más favorable, ocupando los últimos lugares de incumplimiento. No obstante, dicho informe advirtió de cierta tendencia por parte de España a incrementar los porcentajes de incumplimiento en la ejecución normativa¹⁰⁸.

Los datos que acaban de resumirse-extraídos del informe del Consejo del Estado de 2008-, evidencian un ligero retroceso en el grado de cumplimiento por parte de España de sus obligaciones de incorporación del derecho europeo. A pesar de que pueden influir factores externos, como la complejidad de las materias afectadas por la normativa europea o la fijación de plazos más ajustados para proceder a la transposición, no es óbice para afirmar la necesidad de una revisión del modelo con arreglo al cual se abordan en la actualidad las labores de transposición.

Del informe se desprende que la revisión del modelo español ha de girar primero, sobre la concepción de las fases de toma de decisiones y de incorporación como un único proceso, lo que permitiría adelantar el inicio de la transposición y mejorar la coordinación interdepartamental. En segundo lugar es preciso consolidar un control eficaz, continuado y dinámico del cumplimiento de las obligaciones de incorporación. En tercer lugar, cabe diseñar un procedimiento para la elaboración de las normas adecuado a las exigencias y peculiaridades resultantes de la transposición. Y., por último, se deben introducir mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transposición por el

(3 de julio de 2007) la sitúan en el puesto 22 (98,94%), (por detrás, de Bélgica, Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Austria, Holanda, Suecia, Irlanda, Francia y Finlandia)

¹⁰⁸ En cuanto a los casos de oficio, se han detectado 31 (5,49%) y España ocupa el antepenúltimo lugar; en curso de ser examinados hay 77 (7,81%), correspondiendo a España el penúltimo lugar. Con origen en quejas se han detectado 154 (14,68%) casos, ocupando España el último lugar; y en curso de examen se encuentran 195 (11,49%). Como casos de no comunicación se han detectado 30 (3,32%) y están siendo examinados 25 (4,37%). En líneas generales se mantiene la posición relativa de España a este respecto, aunque con un incremento de los porcentajes.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Estado, así como la imprescindible coordinación con las Comunidades Autónomas¹⁰⁹.

4) El efecto de disminución y desplazamiento de competencias legislativas del Parlamento nacional debido al grado de incidencia del derecho europeo.

4.1) La función legislativa: importancia.

El procedimiento legislativo simboliza una gran variabilidad y capacidad de decisión del sistema político. Sin embargo, la alta complejidad de dicho sistema y el desconocimiento del mismo por el público producen desconfianza, y esto conlleva ciertos riesgos. Para afrontar esta situación, se ha considerado necesario provocar una aceptación no temerosa de dichos factores de variación y dificultad. En otros términos, es preciso generar una confianza generalizada en el sistema político como tal, y no sólo en personas concretas, grupos y programas¹¹⁰.

La evolución del sistema parlamentario del Estado liberal al Estado social conllevó un notable cambio de las funciones legislativas. A estos cambios se

¹⁰⁹ Con el fin de mejorar la organización y de clarificar responsabilidades en cuanto a la transposición, es sugerido por el presente Informe, el establecimiento de un régimen interno de asignación de responsabilidades por la falta de transposición o por la mala transposición de las normas comunitarias. La ampliación del ámbito competencial autonómico que algunos de los nuevos Estatutos de Autonomía reconocen a sus respectivas Comunidades en relación con los asuntos europeos postula afirmar y hacer efectiva, en rigurosa correlación conceptual y práctica, la responsabilidad de la Comunidad Autónoma a la que fuera imputable el incumplimiento, comprendido en el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, de 14 de febrero de 2008, P. 238.

¹¹⁰ DE OTTO PARDO, Ignacio, "La función política de la legislación", *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, Pp. 49-59, Incluido en, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010, P. 1155.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

suma como factor clave para la construcción un nuevo el planteamiento del procedimiento legislativo.

En el presente apartado, estudiaremos el desapoderamiento legislativo como consecuencia de la integración de España en la UE. Múltiples potestades legislativas nacionales han pasado a ser ejercidas por la UE, de modo que dichas decisiones políticas importantes, ya no pueden ser ni tomadas ni condicionadas por las Cortes Generales¹¹¹.

La transformación del planteamiento clásico del procedimiento legislativo parlamentario¹¹² se debe a razones muy variadas, entre ellas la afectación al concepto de ley-lo cual acarrea cambios como la diversificación del sistema de fuentes-, la presencia de la jurisdicción constitucional, y la transformación

¹¹¹ La labor legislativa pasa a ser parte del Consejo, en su formación de los Jefes de Estado solo ve limitada su capacidad de acción en algunos casos por el Parlamento Europeo. Y en menor medida por el monopolio de la iniciativa atribuida por la Comisión ver a DELGADO-IRIBARREN GARCIA CAMPERO, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P. 367.

¹¹² BUSTOS GIBERT advierte que dicho planteamiento fue estructurado a partir de la garantía de una discusión pública, donde era posible llegar a los ciudadanos a través de una deliberación, y donde se alcanzaría la mejor deliberación expresada en la ley. Planteamiento que en la actualidad no se considera aceptable. Como consecuencia de ello, advierte que se encuentra desfasada la construcción teórica del procedimiento legislativo desarrollada por MOLAS y PITARCH, que establece tres funciones claves: 1) publicitar las decisiones parlamentarias y su proceso de adopción, 2) agregar las diferentes opciones políticas, 3) integrar a todos los sectores en las decisiones legales adoptadas, (incluidas en su obra *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, P. 28). Ver en este sentido a BUSTOS GIBERT, Rafael, “La función legislativa”, en *El Congreso de los Diputados de España: funciones y rendimiento*, Antonia MARTÍNEZ (Edit.), Tecnos, 2000, P. 41.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

cualitativa de las leyes¹¹³. También, existe un incremento cuantitativo de las normas en el ámbito interno¹¹⁴, como consecuencia del derecho creado a través de los actos por las instituciones de la UE¹¹⁵.

Esta serie de condicionantes hace necesario replantearse la posición del Parlamento, tomando como elemento principal sus funciones básicas. Para nuestro estudio, queremos resaltar la construcción hecha por el profesor DE OTTO sobre el procedimiento legislativo y su función política. El sistema normativo es, por un lado, un conjunto de actos que el ordenamiento jurídico califica como necesarios o al menos relevantes a efectos de la formación de la ley, de su ingreso en el ordenamiento. Y por otro lado, el sistema normativo es el proceso de adopción de la decisión política, que se refiere al conjunto de actos que contribuyen eficazmente a la formulación de la norma¹¹⁶.

La problemática se presenta en el Parlamento como órgano legislativo en el procedimiento legislativo, y el producto derivado de éste. La Asamblea Parlamentaria en su atribución legisladora quizás no es quien decide, pero se decide en su seno y a través de dicha institución. En este sentido, el Parlamento cumple funciones políticas claves¹¹⁷ en el proceso decisorio.

Al Parlamento se le atribuyen funciones legitimadoras e integradoras, siendo ante todo un órgano de mediación entre los deseos de la dirección política y el

¹¹³ También considera otros dos grandes razones como son; los cambios producidos en el seno de los parlamentos como consecuencia de la irrupción de los partidos de masas, y la ruptura de la noción liberal de opinión pública, *Ibidem*.

¹¹⁴ MANZELLA, A., MOLAS I., y PITARCH I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, entre otros.

¹¹⁵ PEREZ ROYO, Javier, *Las Fuentes del Derecho*, Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid 2008, P. 164.

¹¹⁶ DE OTTO PARDO, Ignacio, “La función política de la legislación”, *Parlamento y sociedad civil*, Op. Cit., Pp. 49-59 y 1150.

¹¹⁷ *Ibidem*, Pp. 49-59, 1156 y 1157.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

electorado, por lo que esta institución no puede organizarse tan sólo desde la perspectiva de la eficacia de actuación de unos representantes elegidos por el pueblo y luego desvinculados de él. Su posición se fija como representante de la contienda política con los argumentos que sirven de fundamento a la decisión y con los que se identifican las posiciones en controversia. Cabe resaltar que, aunque en el debate en el Pleno, ya no se deciden las cuestiones, la importancia de dicho Pleno consiste en la fundamentación y en la crítica. La ausencia de contienda parlamentaria imposibilita el desarrollo de esas funciones que exigen y explican el mantenimiento de la imagen oficial del proceso legislativo. DE OTTO advierte que *“Ni la función legitimadora ni de la integración se pueden realizar al margen del proceso público, y un Parlamento que funcione sólo con arreglo a criterios de eficacia no pasa de ser un órgano colegial criptoburocrático, e introduce así alteraciones importantes y peligrosas en el sistema político”*¹¹⁸.

Aunque las funciones, decisoria y de legitimación e integración son completamente distintas, aportan legalidad al procedimiento legislativo. Ahora analizaremos los efectos producidos en la función legislativa del ámbito nacional por el proceso de integración europea, para posteriormente realizar propuestas.

Mediante el art. 93 CE se han transferido indudablemente competencias reconocidas en la Constitución, entre ellas la capacidad normativa de los órganos políticos. Esta transferencia tiene un claro efecto sobre la función legislativa del Parlamento, dado que en la mayoría de las ocasiones, el producto de la actividad legislativa ya viene determinado por la UE. Es decir, en los casos en que cabe un desarrollo legislativo interno de la norma europea, los aspectos más importantes de la materia han sido ya establecidos en dicha norma, quedando el papel de la ley parlamentaria reducido al mero desarrollo o regulación de detalle respecto de decisiones ya adoptadas. De modo que, en estos casos, carece el Parlamento de una capacidad real de decisión.

¹¹⁸ *Ibíd.*

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Junto a la posibilidad de aprobar leyes, la Constitución otorga a las Cortes Generales el poder delegar en el Gobierno la facultad de dictar normas con rango de ley sobre determinadas materias. Por un lado, se presenta la técnica del Decreto-Legislativo que posee doble naturaleza, por la labor conjunta entre el Parlamento y el Gobierno; el primero habilita a favor del segundo a través de una ley votada, siendo el Ejecutivo quien perfecciona la actividad normativa, y posteriormente, el Parlamento controla el ejercicio dicha delegación. De este modo, ninguno de los dos órganos estatales puede por sí mismo, producir esta fuente del derecho.

Sin embargo, la regulación constitucional del procedimiento de delegación legislativa exige *principalmente la concreción de la materia*, de manera que es necesaria la previa intervención legislativa en cada supuesto de la ejecución normativa. Ello implicaría que, de usarse la figura del Decreto Legislativo para ejecutar la normativa europea, tendrían que intervenir dos órganos (Parlamento y Ejecutivo), con las dilaciones que ello podría conllevar. Además, por esta vía, se puede producir una reducción en las potestades legislativas del Parlamento¹¹⁹. En consecuencia, en las materias reservadas a la ley constitucionalmente, lo más conveniente es que el Parlamento ejecute la normativa europea.

Por el otro lado, cabe recordar la figura el Decreto-Ley, cuya característica es el hecho de ser una norma con fuerza de ley que emana directamente del Gobierno, y sobre la que el Parlamento se pronuncia *a posteriori*. En teoría, debe ser utilizada en casos de urgencia por el Gobierno, siendo precisa la validación del Congreso en un plazo no prorrogable de treinta días. (Art. 86 CE).

Conviene enfatizar que en el uso del Decreto-Ley se debe justificar la extraordinaria y urgente necesidad, debido a que, no se debe permitir la práctica

¹¹⁹ BUSTOS GISBERT, Rafael, “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, núm. 67, septiembre- diciembre, 2003, P. 168.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

frecuente de esta figura, sin que se ajuste a los preceptos establecidos por la carta suprema. Por tanto, es necesario un uso cauteloso y moderado en la adaptación normativa. No obstante el uso del Decreto Ley puede servir tan solo excepcionalmente en supuestos en los que pueda transcurrir el plazo establecido para la ejecución normativa del derecho europeo¹²⁰. No en vano, las normas europeas suelen prever plazos suficientes para que el legislativo pueda ejecutar la norma por medio de los procedimientos legislativos ordinarios¹²¹.

En la práctica legislativa, las Cortes Generales han recurrido principalmente el Decreto-Legislativo para adoptar la normativa de la UE, sin embargo, recientemente se ha producido una cierta disminución de su empleo. Esto se comprueba sin necesidad de hacer un examen pormenorizado de la función legislativa en los asuntos europeos de las Legislaturas VII, VIII, y IX.

Así, en la legislatura VII (2000-2004), el Decreto-Legislativo se utilizó básicamente para ejecutar el derecho europeo. En este sentido ocho de los doce Decretos Legislativos aprobados ejecutaban Derecho Europeo. En la siguiente Legislatura, (2004-2008), los seis Decretos-Legislativos aprobados s ejecutaban derecho europeo.

Sin embargo, se presenta un cambio de tendencia durante la Legislatura IX (2008-2011). Dado que sólo se adaptó el derecho de la UE en una ocasión a través del Decreto-Legislativo, de los cinco aprobados. Por tanto, parece estar cayendo en desuso el empleo del Decreto Legislativo¹²².

¹²⁰ De hecho el Tribunal Constitucional parece exigir no solo que haya transcurrido el plazo sino, además, que se haya iniciado un recurso contra España por la no adaptación en plazo del derecho interno a las normas europeas. STC 1/2012, de 13 de febrero de 2012 (F.J 10ª).

¹²¹ BUSTOS GISBERT, Rafael, “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, núm. 67, septiembre- diciembre, 2003, P. 169.

¹²² Esta tendencia tampoco ha favorecido el empleo del Decreto Ley ya que tan solo en dos de los cincuenta y seis Decretos Leyes aprobados en la IX Legislatura se ejecutaba normativa europea.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Algunos sectores doctrinales han defendido que, a la hora de ejecutar la normativa europea, la participación parlamentaria no es tan conveniente debido a la lentitud y complejidad de los procesos legislativos nacionales. Además, el carácter soberano del poder legislativo sería poco compatible con la función de ejecución normativa, porque permite que recobre funciones sustanciales o soberanas. Por último, se considera que la presencia del debate público supone un riesgo, debido a la discusión de fondo que se produce sobre las disposiciones normativas europeas y adoptadas por el ámbito supra, ya que el legislativo puede pretender enmendar las medidas europeas ya decididas¹²³.

Sin embargo, aunque el argumento de una mayor flexibilidad y agilidad en la incorporación de la normativa europea pueda favorecer al Ejecutivo, en las materias reservadas por la Constitución a las Cortes Generales, está en juego la potestad legislativa del Parlamento nacional y, con ella, el principio democrático¹²⁴. Por ello, consideramos que dicha función parlamentaria no puede ser invalidada en cuestiones constitucionalmente requeridas por practicidad del proceso legislativo europeo, Es importante exigir el respeto de las materias reservadas de ley parlamentaria y no supeditarla al ámbito supranacional por términos de eficacia.

Es ineludible señalar que las funciones legislativas de las Cortes se encuentran subordinadas a la norma europea y que la participación del Ejecutivo a través de la habilitación legislativa en el desarrollo de disposiciones gubernamentales sin rango de ley, *“produce un inevitable efecto de disminuir el protagonismo de las*

Cabría suponer que se está acudiendo a la figura de la ley, práctica que sería más acorde con la función del Parlamento, Aunque, para llegar a dicha conclusión de manera fehaciente, sería necesario un estudio pormenorizado de las normas aprobadas por el Parlamento y el Ejecutivo en cada Legislatura.

¹²³ MANGAS MARTIN A., *Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Op. Cit., P. 186.

¹²⁴ Ver, ORDÓÑEZ SOLIS, David, *La Ejecución.....*, P. 94.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

*Cortes en las tareas de ejecución normativa del Derecho europeo*¹²⁵. No obstante, la participación parlamentaria no puede ser reducida al punto de ser considerada simplemente como una posibilidad en ciertos casos. Debe ser entendida como una obligación¹²⁶. El proceso legislativo ofrece legitimación democrática gracias a la contienda política y a la fijación de posiciones políticas, de lo contrario estaríamos dejando de lado a los efectos legitimadores del sistema.

Una vez introducidos los problemas que afronta el ejercicio del poder legislativo por los Parlamentos nacionales en el marco de la integración europea, cabe destacar que el ejercicio de las funciones de mediación e integración de las Cámaras, darían continuidad y ponderación a su papel. Aunque hemos constatado que la posibilidad de estas funciones es reducida, sin embargo, cabe enfatizar la importancia que la discusión pública ofrece; primero, el conocimiento por la opinión pública de la decisión política y las distintas posiciones expresadas por los diversos grupos parlamentarios y, segundo, la posible integración de las posiciones minoritarias durante la tramitación parlamentaria. De hecho, son numerosas las leyes que se aprueban por unanimidad o con amplio consenso

¹²⁵ MUÑOZ MACHADO ofrece soluciones para reequilibrar las relaciones Cortes- Gobierno, como que las Cortes deben ser informadas, tanto de la aprobación de nuevas normas comunitarias. Desde el momento en que se publique o notifiquen al Gobierno, como de la aprobación por el Gobierno de las disposiciones de ejecución que está autorizado a adoptar, señala también la posibilidad de que las Cortes se reserven la facultad, al acordar las delegaciones, de verificar el texto aprobado por el Gobierno, o tramitarlo como proyecto de ley, o tramitar una proposición de ley alternativa, o establecer si se entenderá ratificado o no si transcurrido un plazo no se pronuncian sobre el texto, por ultimo señala que pueden constituirse Comisiones para la elaboración de los textos de ejecución del Derecho europeo en las que participen, junto a representantes gubernamentales, miembros de las Cortes Generales. Ver en, *El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea*, Op. Cit., Pp. 286-287. En el siguiente apartado analizaremos lo que respecta a los parlamentarios en los procesos de decisión europea.

¹²⁶ Como la reserva con rango de ley, que será analizada en el siguiente apartado.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

parlamentario, en muchas ocasiones gracias a la aceptación por la mayoría gubernamental de enmiendas presentadas por la minoría¹²⁷.

En definitiva, el Parlamento es la institución que media entre la dirección política y el electorado¹²⁸, y el procedimiento legislativo representa la capacidad de decisión del sistema político. Por tanto, la presencia de factores como la discusión pública y la participación de las minorías parlamentarias en los asuntos europeos, permite un acercamiento del público al sistema, además coadyuva en la percepción de confianza del mismo. De ahí la necesidad de que ese debate no sea defenestrado, ya que las credenciales democráticas del poder legislativo no pueden ser sustituidas fácilmente.

4.2) Reserva de ley y derecho europeo.

Hay reserva de ley cuando *“un precepto constitucional exige que sea la ley la que regule una determinada materia. En tal caso la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas de la ley”*¹²⁹.

De hecho, la reserva de ley tiene como fundamento expresar la concepción de democracia sobre la que descansan las Constituciones normativas. En virtud de su origen, tanto el Parlamento como el Gobierno son órganos absolutamente democráticos. Sin embargo, el papel de la Asamblea nacional consiste en integrar a las minorías parlamentarias, haciendo posible su intervención en el proceso de producción jurídica y abrir camino al consenso e integración.

¹²⁷ BALAGUER CALLEJON, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Tecnos, Madrid 2008, P. 477.

¹²⁸ DE OTTO PARDO, Ignacio, “La función política de la legislación”, *Parlamento y sociedad civil*, Op. Cit., Pp. 49-59 y 1156.

¹²⁹ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel Derecho, S.A., Barcelona 1991, P. 151.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

La reserva de ley pretende garantizar que sólo los representantes de los ciudadanos dicten las normas correspondientes. Por lo que su tratamiento “no puede degradarse mediante una deslegalización que conduciría, por abdicación de la ley, al mismo resultado que si la reserva no existiese (...) el efecto de la reserva es que la potestad legislativa resulta irrenunciable en la materia reservada”¹³⁰.

Sin embargo, la reserva de ley no es una reserva del procedimiento legislativo, excepto en lo que respecta a la ley orgánica, ya que la reserva de ley ordinaria puede cumplirse mediante la aprobación de Decretos Legislativos y Decretos Ley. Sin embargo la reserva de ley debería ser entendida, de manera prioritaria, como reserva de ley parlamentaria¹³¹.

Obviamente la reserva de ley no puede pretender que el legislador determine todos los detalles de una materia reservada¹³². De hecho, aunque la Constitución

¹³⁰ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Op. Cit., P. 152. ALONSO GARCIA apunta que, la técnica deslegalizadora, que se presenta cuando “una ley, sin entrar en la regulación material de un tema sobre el que pesaba una reserva formal, puede abrir la puerta a que el mismo sea regulado por un reglamento” esto es que permite su regulación, privando la legalidad (de reserva formal) con la que antes contaba. Ver en, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1994, P. 232.

¹³¹ GARCIA ROCA, Javier, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini (a cura di). Giappichelli, imp., Torino, 1997.

¹³² Al respecto la doctrina coincide en que sea el legislador el que regule la materia reservada por ley y el resto sea remitido a la potestad reglamentaria, sin embargo, la opinión sobre el contenido de la potestad reglamentaria varía; para SANTAMARIA PASTOR, la ley únicamente puede remitir a la potestad reglamentaria la regulación de los aspectos adjetivos, colaterales o conexos al núcleo de la materia, justificándolo con el argumento de que el mandato de la norma constitucional de que la regulación de una materia o institución se efectúe precisamente por ley sólo tiene sentido si se interpreta como una decisión de que sea el legislador el que regule la totalidad de los extremos constitutivos de su régimen jurídico sustancial, *Funcionamiento del Derecho*

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

establece que la ley regulará determinadas materias reservadas, no impide la colaboración del reglamento en la función normativa, simplemente impide que esa colaboración se produzca sin una previa habilitación legal¹³³.

Cabe puntualizar que no se impide por completo que la reserva de ley sea remitida al reglamento, porque “*desde el punto de vista técnico el objeto de la reserva no es una materia, sino su tratamiento jurídico o disciplina normativa*”¹³⁴. Por tanto, cuando en una materia existe reserva de ley no significa que esta afecte a todas las normas que incidan en ella. Esto obliga a determinar qué parte del tratamiento normativo puede quedar abierto al reglamento¹³⁵.

Es evidente la complejidad que presenta este proceso de regulación, aunado a ello, cabe recalcar que la justificación del uso de los reglamentos en materia con reserva a la ley, proviene de una distinción entre reservas absolutas y reservas relativas. La problemática se presenta, como DE OTTO advierte, en que dichos términos han sido clasificados de forma incorrecta, induciendo a confusión sobre el contenido de la reserva. Por lo que respecta a la reserva relativa, es degradable

Administrativo, Centro de Estudios Constitucionales, P. 787. BAÑO LEON, J.M., considera que el legislador debe tener ocasión de pronunciarse sobre los aspectos esenciales de la ley. Que la ley no debe quedar abierta incondicionalmente al reglamento la regulación sustantiva, salvo cuando exista una justificación material suficiente, en “*Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria: remisión normativa y reglamento independiente en la Constitución de 1978*”, año 1991, Pp. 98-99. Para GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, la potestad reglamentaria resulta absolutamente imprescindible, eliminando en lo posible los graves riesgos que la acechan, en este sentido, GARCIA DE ENTERRIA y FERNANDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo. I*, Decimocuarta edición, Civitas, Madrid, 2008, P. 187.

¹³³ BALAGUER CALLEJON, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Quinta Edición, Tecnos, Madrid, 2010, P. 184.

¹³⁴ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel Derecho, S.A., Barcelona 1991, P. 230.

¹³⁵ *Ibídem*.P.230.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

mediante deslegalización o remisión, escapando del alcance del legislador, es grave que algo que esté sujeto a reserva de ley pueda regularse de forma reglamentaria¹³⁶. La posibilidad de que escape de las competencias legislativas del Parlamento por confusión en el contenido de la reserva debido a una errónea clasificación de las reservas añade dificultad al proceso legislativo.

Respecto a cómo influye el derecho europeo en la reserva de ley, resulta claro que la intervención del Ejecutivo en la adaptación legislativa de materias reservadas por ley afecta terminantemente en la función legislativa del Parlamento.

Así, en la emisión de reglamentos que contienen materias reservadas por la Constitución Española a las Cortes Generales, el Consejo “*sustraer de la esfera de competencias al Parlamento nacional (...) y condiciona la actuación futura de las Cortes Generales, limitándola, especial aunque no exclusivamente cuando ese reglamento versa sobre materias que nuestra Constitución reserva a la Ley*”¹³⁷.

Por su parte, ALONSO GARCIA señala que “*un sector de la doctrina española considera que si la materia sobre la que viene a incidir el reglamento está sometida a reserva de ley, tal reserva podría entenderse directamente cubierta por la norma comunitaria*”¹³⁸. En este sentido, argumenta a favor de la aplicación de tal doctrina cuando se esté ante un tema reservado materialmente a la Ley que todavía no haya sido objeto de regulación a nivel interno (supuesto difícil de encontrar debido a la labor depuración normativa que se hizo para la integración europea). A su juicio, si la elección que se pretende reservar al legislador ha sido ya objeto de actualización por la institución europea permitida por el art. 93 de la Constitución, desaparece la facultad de elección a nivel interno, y se convierte en

¹³⁶ *Ibíd*em, P. 232.

¹³⁷ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op. Cit., Pp. 27, 31-32.

¹³⁸ Para una mayor explicación ver ALONSO GARCIA R., “La ejecución normativa del Derecho Comunitario Europeo”, *RAP*, núm. 121, 1990, P. 223.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

obligación de ejecución normativa (siempre y cuando el reglamento cubra materialmente la reserva de ley, lo cual sería el supuesto normal)¹³⁹.

Es evidente que en la ejecución normativa del reglamento, el protagonismo del Gobierno ha llevado a la minoración que sufre el Parlamento en cuanto a sus atribuciones normativas y legislativas, pero sobre todo lo lleva a un plano de anulación casi absoluta en el caso de materias reservadas por la Constitución. En este sentido cabe poner de relieve, que la capacidad de legislar no debe perderse en materias que están constitucionalmente reservadas a las Cortes Generales. Es preciso salvaguardar en la medida de lo posible las competencias parlamentarias, asegurando su participación en el desarrollo y ejecución del derecho europeo. Preservando principalmente las funciones de control parlamentario e impulso del Ejecutivo, con el fin de reforzar su papel, y adaptando las medidas a los nuevos desafíos a los que se enfrentan¹⁴⁰.

Aunque la adhesión a la UE reforzó el papel del poder ejecutivo respecto al poder legislativo, deben ser protegidas con recelo las funciones parlamentarias, sin propiciar retraso en la ejecución normativa europea. Para ello las Cortes Generales deben involucrarse de manera indirecta en el proceso legislativo europeo.

Por lo que respecta a la directiva y las materias reservadas por la Constitución, algunos autores coinciden en que, *“cuando la directiva comunitaria se dicta en materias reservadas a la ley por la Constitución Española, son las Cortes Generales quienes deben, en principio, dictar en plazo una ley interna que sea respetuosa con los fines previstos en la norma comunitaria”*¹⁴¹.

¹³⁹ *Ibíd.*

¹⁴⁰ BUSTOS GISBERT, Rafael, “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, núm. 67, septiembre- diciembre, 2003, P. 175.

¹⁴¹ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Op., Cit., P. 34.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Otros autores estiman que, si en la directiva existe reserva material de ley, nada impide que su transposición sea vía reglamentaria, siempre y cuando la directiva sea exhaustiva y ocupe el lugar antes reservado al legislador nacional. Dicha transposición sería completada, en su caso, con el desarrollo necesario (que no caería bajo la reserva legal)¹⁴². De modo que, aunque toda la regulación sobre la materia afectada aparece recogida en un reglamento interno (porque de esta forma incorporaría el propio contenido de la directiva en su versión desarrollada) no vulnera la reserva material de ley porque “*nada impide que sea el propio ejecutivo interno el que haga eco de la misma, porque nada podrá alterarla, del mismo modo que tampoco podrá hacerlo el legislador...*”¹⁴³.

Nuestra postura se basa en que la ejecución gubernamental del derecho europeo mediante normas con rango de ley, se convierte en parte de los controles constitucionales establecidos, donde la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene límites que no deben sobrepasarse. En consecuencia, el reglamento gubernamental no debería modificar ni derogar una norma legal como resultado de la ejecución del derecho derivado europeo¹⁴⁴.

Por esta razón, el tratamiento de la norma con reserva de ley debería ser realizada por una norma del mismo rango, conforme a los poderes conferidos constitucionalmente al Parlamento. Por lo que, cualquier modificación de una norma legal o sometida a reserva de ley como consecuencia de una norma europea, debe llevar aparejada, necesariamente, una expresa modificación. Dicha modificación o derogación, decididamente debe ser realizada por una norma de igual rango¹⁴⁵.

¹⁴² ALONSO GARCIA, Ricardo, en “La ejecución normativa del derecho comunitario Europeo”, *RAP*, núm. 121, Enero- Abril de 1990, P. 225.

¹⁴³ *Ibíd.*

¹⁴⁴ BUSTOS GISBERT, Rafael, La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, Loc. Cit., P. 176.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, P. 174.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Ante el carácter detallado de las fuentes normativas europeas se producen cambios en su naturaleza y en la intervención parlamentaria, sin embargo, es necesario el respeto al procedimiento parlamentario de la reserva de ley y la función legitimadora parlamentaria, ya que no pueden ser ignorados. Y aunque legitimación parlamentaria se presente de forma indirecta-dado que previamente las decisiones fueron tomadas en el ámbito supranacional- las funciones políticas de valoración del Parlamento y de decisión no pueden ser eliminadas, por lo que es preciso que se refuerce la intervención parlamentaria y se garantice su potestad legislativa¹⁴⁶.

Aunque en múltiples ocasiones el margen de maniobra de las fuentes europeas es mínimo y la participación parlamentaria es de carácter formal -sin contenido político real-, sin embargo, el Parlamento debe preservar su función política en las decisiones más importantes.

Como justificación para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo en asuntos europeos, se presenta la complejidad y sujeción de un plazo normativo improrrogable, MANGAS MARTIN argumenta que en muchas ocasiones es aconsejable o conveniente que el Ejecutivo realice el desarrollo normativo¹⁴⁷. Sin embargo, a pesar de la presencia de inconvenientes que advierte la profesora MANGAS, existe la imperiosa necesidad de que la reserva de ley no sea anulada. En definitiva la reserva de ley parlamentaria en determinadas materias debe preservarse como función propia de las Cortes Generales. El legislador no puede

¹⁴⁶ *Ibíd*em, P. 176.

¹⁴⁷ A su juicio “*resulta un durísimo valladar contra los objetivos que precisamente trata de alcanzar el sistema de las habilitaciones legislativas para la ejecución rápida y eficaz del Derecho Comunitario*” MANGAS MARTIN, A., *Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Tecnos, Madrid 1987, Pp. 193-194.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

remitir al reglamento la regulación de las materias reservadas, debido a que produce una distorsión del esquema constitucional de distribución de materias¹⁴⁸.

A través de la reserva de ley parlamentaria se exige una legitimación democrática que sólo puede tener si actúa sobre la base de una norma democráticamente aprobada, de una ley. En este caso aunque el Gobierno sea habilitado para regular cualquier materia por vía reglamentaria, la reserva de ley impide que eso ocurra en las materias reservadas a la ley, ya que obliga a que sean sometidas a debate público parlamentario, lo cual provee mayor legitimidad y garantiza el pluralismo democrático, también permite que la oposición exponga sus puntos de vista y moviliza a la opinión pública en un procedimiento legislativo que se asienta sobre la publicidad, la contradicción y el debate¹⁴⁹.

Cabe matizar que, en el tratamiento de la reserva de ley por el Parlamento, una vez definido por la ley el ámbito de lo básico, no es obligado que participe en toda la normación. La ley deberá regular detalladamente cuando lo exija la reserva de ley o cuando razonablemente le corresponda, por tratarse de aspectos que reclaman de una cierta estabilidad a través de la ley. Sin embargo, podría resultar desproporcionado y desde luego no requerido ni por el sistema competencial ni por la relación Ley-Reglamento que requisitos técnicos tuvieran que llevarse al debate parlamentario, así como sus sucesivas y cambiantes determinaciones¹⁵⁰.

Sin duda, la regulación habrá de ser más flexible, cuando se trata de ejecutar lo decidido y definido por el legislador. En esa situación cuando un reglamento, en ejecución de una ley, contiene la regulación estricta de aquello que la ley ha definido como básico, y prescribe que su contenido normativo tiene carácter

¹⁴⁸ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Ariel Derecho, S.A., Barcelona 1991, P. 166.

¹⁴⁹ *Ibídem*, Pp. 152-153.

¹⁵⁰ GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, "Sobre la incorporación del Derecho Interno: Una visión práctica", *RIE*, Vol. 20, núm. 1, Enero-Abril 1993, P. 218.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

básico y que no está en rigor, tampoco redefiniendo ni otorgando fuerza básica a sus prescripciones, sino estableciendo simplemente la ejecución de la ley y así dando cumplimiento a su remisión (y precisamente en la medida en que la dé estricto cumplimiento), gozando de la naturaleza básica que la ley anticipadamente le atribuye¹⁵¹.

Por último, cabe poner de relieve que a través de la reserva de ley, entendida como reserva de ley parlamentaria, en gran medida se asegura la efectividad del principio de división de poderes, la conexión entre Ejecutivo y mayoría parlamentaria impide que se desnaturalice ese principio, privando al Parlamento de sus competencias constitucionales, dado que la intervención parlamentaria es la mejor expresión del sentido constitucional de la democracia.

Consideramos necesario que en el abordaje de la normativa europea sometida al principio de reserva de ley, se cumpla el tratamiento jurídico en la parte correspondiente sin evadir el objeto de reserva a través de la regulación reglamentaria.

Es preciso que en el tratamiento de la normativa europea sujeto a los principios de primacía y efecto directo, sean respetados los equilibrios constitucionalmente establecidos y el Parlamento participe en la aprobación de la reserva de ley ordinaria. El tratamiento de la norma con reserva de ley debe llevar la modificación estipulada por la normativa, ésta deberá ser realizada por una norma del mismo rango. De este modo se evita que la potestad reglamentaria del Ejecutivo sobrepase los límites constitucionales, y acarree alteraciones graves en el sistema institucional perjudicando el correcto funcionamiento legislativo. Por tanto, una vez definido por la ley los elementos centrales, no es necesariamente obligado que la misma contenga su regulación al completo. La ley deberá regular la materia al detalle cuando por exigencia de la reserva de ley así tenga que ser o

¹⁵¹ *Ibíd.*

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

cuando razonablemente le corresponda por tratarse de aspectos que, necesitados de una cierta estabilidad, aunque es innecesario que el debate parlamentario entre en aspectos técnicos o determinaciones cambiantes sin relevancia¹⁵².

Por tanto, se requiere la flexibilización del proceso legislativo. Con dicho fin, Cámara debería ser sometida a cambios en la regulación normativa. La finalidad es ejecutar la normativa europea de forma eficaz sin empecer la reserva de ley constitucionalmente exigida.

4.3) La ejecución normativa y legislativa del derecho derivado europeo por los Parlamentos nacionales.

Debido a la complejidad que presenta la ejecución legislativa del derecho derivado europeo, en el contenido de los actos jurídicos europeos, en la actuación que corresponde al Estado y en el riesgo que implica su incumplimiento, se ha optado por reducir la participación parlamentaria.

En el caso de la ejecución europea de materias afectadas por la integración europea, son los Estados miembros, a través de sus órganos y conforme a los procedimientos que les son propios, quienes llevan a cabo los objetivos establecidos en las normas europeas de carácter general¹⁵³.

No obstante, esta labor está condicionada por una serie principios que buscan garantizar una *aplicación uniforme* en el seno de la UE. Dichos principios son:

¹⁵² GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “Sobre la incorporación del Derecho Interno: Una visión práctica”, *RIE*, Op. Cit., P. 218.

¹⁵³ Art. 291 del TFUE. Por su parte, en el ámbito europeo es habitual que las instituciones europeas, especialmente la Comisión Europea, ejerzan sus facultades de supervisión y control. ORDÓÑEZ SOLIS, D. *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Op.,cit., Pp. 90-91.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

-Principio de Autonomía Institucional. Exige respeto a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados¹⁵⁴.

-Principio de Cooperación Leal¹⁵⁵ conforme al cual la UE y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los tratados. Con dicho fin, los Estados deberán adoptar todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados o de los actos de las instituciones europeas. Los Estados Miembros están obligados a ayudar a la UE en el cumplimiento de su misión y deberán abstenerse de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.

-Principio de Seguridad Jurídica. Posee dos variantes, ya que obliga de una parte a eliminar situaciones de incertidumbre provocadas por la existencia de Derecho interno incompatible con el Derecho europeo, y de la otra a integrar este último en aquél de una manera suficientemente clara y pública, para permitir su pleno conocimiento a los operadores jurídicos y los ciudadanos, titulares de derechos otorgados por el ordenamiento de la UE¹⁵⁶.

Para alcanzar los objetivos establecidos en las normas europeas, se deben tener en cuenta que las fuentes jurídicas europeas no llevan el mismo grado de desarrollo. El reglamento europeo suele presentar una exhaustiva normativa que deriva de la cobertura legal, y las directivas europeas dejan de lado cuestiones técnicas y presentan cuestiones de armonización a gran escala de sectores, en los que generalmente recae la reserva material en el ámbito interno. De hecho, fuera de las

¹⁵⁴ Art. 4.2 del TUE.

¹⁵⁵ Art. 4.3 del TUE.

¹⁵⁶ ALONSO GARCIA, R. *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, Op. Cit., P. 268.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

regulaciones minuciosas de aspectos muy técnicos, normalmente el Estado debe recurrir a su desarrollo mediante normas con fuerza de Ley¹⁵⁷.

Por motivos prácticos, las fuentes jurídicas europeas son detalladas minuciosamente, esto se extrapola de una manera creciente en la regulación legislativa de múltiples sectores del ordenamiento jurídico europeo (instancias internas, centrales o autonómicas), en consecuencia, el margen de operación jurídica es mínimo, cuando existe, resintiéndose la ejecución normativa de los Parlamentos nacionales.

Por cuestiones prácticas el Ejecutivo se erige en el órgano idóneo para la incorporación de la normativa europea al ámbito interno, ya que cuenta con las herramientas, la información y las facultades para realizar la ejecución de forma ágil. De hecho, el profesor LOUIS considera que el procedimiento legislativo es simple y rápido, debido a que el poder Ejecutivo ha participado en la elaboración de la norma en el Consejo, y por tanto, se encuentra en mejores condiciones para apreciar su alcance. En este sentido, estima que el Gobierno posee la misión de ejecutar las disposiciones que limitan poder y que, *“la intervención del gobierno sólo <<desposee>> a los parlamentos de una competencia reglada y formal”*¹⁵⁸.

¹⁵⁷ En cuanto a la labor de depuración, ALONSO GARCIA apunta que se puede dar mediante instrucciones o circulares administrativas, con la publicidad adecuada, esto no implica la derogación de la norma interna, únicamente que puede tener lugar, con el fin de aclarar que dicha norma no se aplicará mientras esté vigente el reglamento comunitario y en los sectores por él abarcados. Ello *“no excluye la posibilidad de depurar a través de manifestaciones límites, concretadas en derogaciones expresas por normas posteriores de igual o superior rango jerárquico (posibilidad que puede convertirse en obligación cuando la norma interna contradictoria con el reglamento no permita aplicación alguna al caer su ámbito de regulación por completo en el ordenamiento comunitario”*, ver en “La ejecución normativa del derecho comunitario Europeo”, RAP, núm. 121, 1990, P.225-223, respectivamente.

¹⁵⁸ LOUIS Jean Víctor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995, P. 177.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Ciertamente, gran parte de la doctrina ha puesto de relieve las ventajas de encomendar esta labor al Gobierno del Estado, argumentado que el procedimiento legislativo español es lento y complejo, y que el carácter representativo del poder legislativo parece poco compatible con la función de ejecución del derecho europeo¹⁵⁹. Unido a ello, el procedimiento legislativo reabre el debate político sobre el fondo de las disposiciones europeas aprobadas, y la sanción de insubordinación parlamentaria resulta ineficaz¹⁶⁰, sin que exista posibilidad de conseguir la anulación de la ley¹⁶¹.

Es evidente, que la participación del Ejecutivo en el proceso legislativo europeo, bajo el ejercicio de su potestad reglamentaria, afecta de forma indirecta a la participación parlamentaria¹⁶².

Dada la lentitud del proceso legislativo ordinario, en múltiples ocasiones ha resultado difícil respetar los plazos fijados por las normas europeas derivadas. Por lo que se ha optado por utilizar el Decreto-Ley, como el medio más adecuado sin interferir en los plazos y sin poner en riesgo la transposición de la normativa. Las características que el Decreto-Ley requiere es la presencia de elementos de extraordinaria y urgente necesidad. Lo que se argumenta en la idea de que la incorporación de la directiva debe realizarse antes de que el plazo fijado caduque. Además de ello, el Ejecutivo se apoya en una jurisprudencia del TC muy laxa en relación a la posibilidad de utilizar el Decreto-Ley¹⁶³.

¹⁵⁹ *Ibíd.*

¹⁶⁰ *Ibíd.*

¹⁶¹ ORDÓÑEZ, SOLIS, David, *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Op. Cit., P.94.

¹⁶² *Ibíd.*, P. 93.

¹⁶³ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, de 14 de febrero de 2008, P. 30. Por un lado, la Constitución atribuye al Gobierno la competencia para apreciar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, que no hace referencia a necesidades extremas de la vida colectiva, sino a necesidades relativas

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

El uso principal del Decreto-Ley, habitualmente argumentado con una extraordinaria y urgente necesidad, y pocas veces justificado, ha contribuido en detrimento de las funciones del Parlamento, eliminando su papel en el proceso de incorporación de la normativa europea al ámbito interno, y, dejando únicamente como opción la función de control legislativo posterior. Y en perjuicio de las funciones parlamentarias establecidas por la Constitución, en razón de las materias reservadas a la ley.¹⁶⁴

que surgen en el quehacer gubernamental. Y por el otro, el Decreto-Ley es un instrumento normativo que ha de utilizarse con cautela en aquellos casos en que se precisa una acción normativa inmediata.

¹⁶⁴ Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el Ordenamiento Español, de 14 de febrero de 2008, P. 30. Por un lado, la Constitución atribuye al Gobierno la competencia para apreciar la concurrencia de la situación de extraordinaria y urgente necesidad, que no hace referencia a necesidades extremas de la vida colectiva, sino a necesidades relativas que surgen en el quehacer gubernamental. Y por el otro, el Decreto-Ley es un instrumento normativo que ha de utilizarse con cautela en aquellos casos en que se precisa una acción normativa inmediata. En cuanto al exceso en la aplicación del presupuesto exigido por el art. 86.1CE, la STC 1/2012 de 13 de Enero de 2012, el Tribunal Constitución falló a favor del Recurso de constitucionalidad interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía en relación al Real Decreto-Ley 9/2000, de 6 de octubre, de modificación del Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 6 de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental. El Gobierno alegaba el uso del decreto ley debido a la extraordinaria y urgente necesidad requerida por el art. 86.1 CE, ante la expiración del plazo de transposición de la directiva 85/337/CEE con las modificaciones introducidas por la directiva 97/11/CEE cuyo margen para adaptación para la primera era de tres años a partir de la notificación y para la segunda dos años. El Abogado del Estado justificó el utilizar el Real Decreto aduciendo que la Comisión Europea había interpuesto una demanda contra España por la inadecuada incorporación de la

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Como hemos apuntado anteriormente, la práctica del Decreto-Legislativo no es del todo conveniente porque conlleva dificultad y retraso en el proceso de ejecución normativa, debido a que se debe cumplir a través de dos diferentes fases, con la intervención del Gobierno y el Parlamento. Además, se puede presentar una reducción de las potestades legislativas. No obstante, este procedimiento supone la participación previa del Parlamento, que concede un carácter legitimador debido a la discusión pública de las materias reservadas a la Ley.

Ha existido la tendencia de utilizar el Decreto Legislativo de Texto Refundido para adaptar ordenamiento español a la normativa europea, autorizando así al Ejecutivo a refundir los textos legales que han presentado modificaciones debido a la incorporación de la normativa europea. Dicha técnica debe ser bienvenida en la medida de que, a la par de que transpone la normativa europea, se habilita al Gobierno para ordenar la regulación legal de una materia. Sin embargo, las sucesivas modificaciones de la regulación legal de una materia conllevan inseguridad en los operadores jurídicos al encontrarse en diferentes textos¹⁶⁵.

primera directiva y posteriormente por la no transposición de la segunda en el plazo fijado. A esta situación el Abogado del Estado argumentó que la finalidad de la adopción del decreto ley no era tanto la transposición en plazo de las directivas, como de evitar la condena en los procedimientos abiertos y las consecuencias. A lo que el Juez concluyó que sí se incurría en el presupuesto de extraordinaria y urgente necesidad. STC 1/2012, de 13 de febrero de 2012 (F.J 10^a).

¹⁶⁵ BUSTOS GISBERT, Rafael, en “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, Loc. Cit., P. 168.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Es evidente que para cumplir correctamente y en tiempo la ejecución normativa europea, el Estado ha utilizado los medios más “convenientes”, por un lado, la figura del Ejecutivo, y por el otro, el uso del Decreto-Ley¹⁶⁶.

En cuanto al papel que ejerce el Ejecutivo, ciertamente, la problemática de adaptar la normativa europea con rapidez es un factor relevante y permanente en este proceso, no obstante, esto no debería ser una función casi exclusiva del Gobierno. La potestad reglamentaria del Ejecutivo no debería encargarse de incorporar toda la normativa europea, debido a que las potestades de las Cortes Generales en este proceso no deben ser anuladas.

Evidentemente se produce una alteración en los poderes del Estado, debido al tratamiento normativo europeo, lo cual ha llevado al debilitamiento de las Cortes Generales en la capacidad de decisión de la ejecución normativa. Es conveniente que esta cuestión sea atajada, teniendo en cuenta la importancia del correcto cumplimiento de las obligaciones jurídicas de la UE.

Las posibles soluciones, deben garantizar que la ejecución normativa sea flexible, bajo la consideración del principio de equilibrio de poderes, pero reforzar a su vez

¹⁶⁶ Cabe poner de relieve que como respuesta a la adhesión de España, fue creada en 1985, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas de los Diputados y Senadores con competencias bien definidas para ejercer control político al Ejecutivo en la delegación y recepción legislativa de las normas europeas al incorporarlas en el ordenamiento español. Dentro de las funciones encomendadas encontramos; la de conocer tras su publicación, los efectos de los decretos legislativos emitidos en aplicación del derecho derivado, también, debía ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos europeos que pudieran afectar a materias sometidas a reserva de ley en España, (comprendidas en el art. 5 en los apartados a y b, respectivamente de la Ley 47/1985), entre otras. En definitiva, la Comisión Mixta se instituyó con el fin de controlar políticamente la delegación legislativa que había de realizar el Parlamento para incorporar en el ordenamiento español, sin embargo, la figura del Gobierno ha prevalecido en el proceso de ejecución normativa. ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Op. Cit., Pp. 240-241.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

las funciones de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas, dado que no es posible que el Ejecutivo asuma la función de ejecución legislativa de las normas europeas, bajo el argumento de practicidad que conlleva su participación en dicho proceso.

Todo ello, sin la intención de obstaculizar el cumplimiento del proceso de incorporación normativa interna de las normas europeas, sino desde una perspectiva de flexibilidad, contrapesando las funciones de los poderes estatales, con el tratamiento previsto para incorporar a las normas. Con el fin de que la funciones del Ejecutivo no crezcan más de lo necesario, debilitando las posiciones que la Constitución otorga a las Cortes Generales y a las Comunidades Autónomas.

Ahora bien, en cuanto al tratamiento flexible de las normas, es preciso tener en consideración el tipo de norma y el procedimiento que debe darse. En cuanto al procedimiento de transposición del derecho europeo al ámbito interno, se presentan diferentes requerimientos de la norma. En algunos supuestos la transposición se reduce a una mera transcripción literal de los preceptos, en otros, se requiere de simples modificaciones a la normativa vigente, también existen casos donde se aprovecha para adaptar de manera más general el sector afectado durante la incorporación y desarrollo de la norma europea, por último, de manera frecuente se adapta al ámbito interno de forma previa a la aprobación de la norma europea¹⁶⁷.

No todas las normas deben ser adaptadas al ámbito interno de la misma manera, sino de acuerdo a la importancia que por su materia requieran. Por eso, es preciso que, bajo un tratamiento selectivo de la norma jurídica europea, las cuestiones de carácter general o meramente técnicas que no requieren desarrollo normativo, reciban el margen de flexibilidad necesario. De este modo no se obstaculizaría el

¹⁶⁷ BUSTOS GISBERT, R., "La ejecución normativa...", Loc. Cit., P. 164.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

procedimiento legislativo europeo. Es muy importante que la norma europea sea tratada conforme a su importancia, sin el ánimo de obstaculizar el proceso legislativo, pero garantizando el tratamiento de regulación establecido constitucionalmente.

En cuanto a la potestad reglamentaria del Ejecutivo para la ejecución normativa europea, en lo que se refiere a las directivas, se presentan dos fuentes como las más efectivas, el Real Decreto y la Orden Ministerial, debido al requerimiento de publicidad en el BOE. La primera, se utiliza para las ejecuciones más genéricas y amplias, y la segunda, se centra en cuestiones más técnicas. No obstante, las Órdenes ministeriales son las fuentes normativas más utilizadas¹⁶⁸.

Por lo que respecta a los mecanismos legislativos para incorporar las normas europeas al ámbito interno, la delegación legislativa es una posible solución del problema, debido a que en el ordenamiento español, la legislación delegada concilia la eficacia que postula el derecho europeo y la participación parlamentaria. Aunque la delegación legislativa implica dificultades prácticas, sin embargo *“impone modulaciones, prácticas y disfunciones que no corresponden al*

¹⁶⁸ Sobre la potestad reglamentaria del Ejecutivo, conviene puntualizar un aspecto con el fin de que el tratamiento de las normas vigentes corresponda con la práctica. La normativa que rige el Consejo de Estado establece que será consultado en cuanto a los Anteproyectos de leyes que hayan de dictarse en ejecución, cumplimiento o desarrollo: de tratados, convenios o acuerdos internacionales y del Derecho Europeo, y sobre los Proyectos de decretos legislativos (Arts. 21.2 y el 21.3 de la Ley orgánica del Consejo de Estado). Sin embargo, la gran actividad legislativa europea y el complejo carácter técnico y excesivamente detallado de la Orden Ministerial, ha llevado a considerar innecesaria la intervención del Consejo de Estado y, por consiguiente, sean los órganos del Poder Judicial quienes resuelvan los problemas suscitados a posteriori. En este sentido consideramos preciso, que se realicen las reformas pertinentes para que la normativa esté adecuada al tratamiento normativo realizado en la práctica. Ver en este sentido a BUSTOS GISBERT, Rafael, “La Ejecución...” Loc. Cit., P.172.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

*auténtico espíritu constitucional*¹⁶⁹, para ello, se requieren modulaciones en la función del Parlamento, que le permitirán influir en el proceso normativo¹⁷⁰.

Para combatir las adversidades a las que se enfrenta el Parlamento, es necesario que las Cortes Generales recobren su carácter legitimador del orden interno, preservando el respeto a la reserva de ley, así como el ejercicio de la discusión pública de los temas regulados de forma previa. Por lo que, en este sentido estamos de acuerdo con el uso del Decreto-Legislativo, desde una nueva perspectiva más práctica, de acuerdo a la rapidez requerida por el proceso legislativo europeo. Dadas las adversidades prácticas que presenta la delegación legislativa (dos fases para intervenir y el plazo de tiempo que requiere), se deberían de acortar las etapas del proceso de delegación y el plazo requerido. De esta manera el Parlamento intervendría en el proceso normativo europeo.

No obstante, en los supuestos importantes, como son las normas con materias reservadas a la ley, donde sí existe margen de actuación parlamentaria, es evidente que el ejercicio de discusión parlamentaria debe preservarse y bajo ningún concepto su potestad debería ser evadida.

Para reforzar el papel del Parlamento, es necesario advertir que no se pretende que la participación parlamentaria sea patente en el proceso de transposición. Únicamente, como es lógico, en aquellos casos en los que exista margen de adaptación y decisión de los Estados miembros y se requiera la intervención parlamentaria constitucionalmente. No obstante, la intervención parlamentaria también deberá ser considerada cuando no haya margen de decisión, porque contribuiría a legitimar democráticamente la norma procedente de Europa. En este sentido el debate parlamentario cumpliría la función de legitimar democráticamente la norma en el ámbito estatal. De este modo el Parlamento

¹⁶⁹ BASSOLS COMAR en *Delegación Legislativa*, Op. Cit., Pp. 357 y 362.

¹⁷⁰ ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES, Op. Cit., Pp. 240-241.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

podrá seguir cumpliendo sus labores de mediación y de integración, como la base política del procedimiento legislativo pilar fundamental, de todo sistema democrático.

Sin embargo, con el objeto de facilitar la transposición de la normativa europea, y dada la frecuencia de fuentes jurídicas europeas minuciosamente detalladas con apenas margen de maniobra jurídica y, ante la realidad de un ejecutivo que ejerce casi al completo la función legislativa, incluso en materias reservadas a la ley, se han anulado prácticamente las competencias legislativas de las Cortes Generales en los asuntos europeos. Es necesario, por tanto, que se instrumente la participación efectiva del Parlamento nacional, obviamente de acuerdo con los requerimientos del proceso normativo europeo. Esta participación del Parlamento debe incluir tanto la adaptación normativa de las materias reservadas a la ley, como sus funciones legitimadoras y mediadoras a través del debate público. De este modo los asuntos europeos no estarían al margen del proceso público y se evitaría que se sigan produciendo alteraciones al sistema institucional.

5) La necesidad de reforzar las funciones de los parlamentos directamente en el proceso legislativo europeo.

De manera general se ha expresado en innumerables ocasiones la insatisfactoria situación en la que se encuentra la institución parlamentaria en el ámbito europeo. En particular, se ha señalado cómo la dejación de competencias por parte de los Parlamentos internos en la aprobación de los tratados constitutivos o modificativos ha llevado a su escaso peso dentro de la UE¹⁷¹.

¹⁷¹ ARANDA Álvarez, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, P. 272.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

Por otra parte, el incremento de poder de la Unión en detrimento de decisiones que afectan de lleno a los Estados refuerza la tesis de la necesidad de reforzar el principio democrático en el funcionamiento de la UE¹⁷², y por ello se apunta la conveniencia de reforzar el papel de los Parlamentos nacionales.

La respuesta para una adaptación normativa en la intervención de los Parlamentos en el proceso decisorio europeo se ha desarrollado con progresivamente en los tratados comunitarios que han ido reforzando la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión¹⁷³. De hecho ya en el Tratado de la Unión Europea en

¹⁷² ARANDA Álvarez, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, P. 273.

¹⁷³ Esta evolución ha sido examinada por autores como, ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ TREMPs, Pablo (Dir.); GOMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Coord.), Tirant le Blanch, Valencia, 2005, Pp. 465 y ss.; ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, Pp. 273 y ss.; AMERIGO ALONSO José, “La incidencia del Proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los Parlamentos”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, segundo cuatrimestre Madrid, 2004, Pp-20-27; DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, Eduardo GARCIA DE ENTERRIA (Coord), Civitas, Madrid 2002 Pp. 365-377; MARTÍN, MARTINEZ, Magdalena, “El control parlamentario de la política comunitaria”. *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 22 núm. 2 Mayo-Agosto 1995, Pp. 451-452; MATIA PORTILLA Francisco Javier, en *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, P. 23; PEREZ TREMPs, Pablo, “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid, 200, P.400, entre otros.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

1992¹⁷⁴, en la Declaración decimotercera se estableció el deber de información a los Parlamentos nacionales, con la finalidad de fomentar mayor participación en las actividades de la UE a través del intercambio de información entre los mismos y el PE. También se fijó el compromiso de los Gobiernos de los Estados miembros de velar porque sus respectivos Parlamentos pudieran disponer de las propuestas legislativas de la Comisión < con antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas>¹⁷⁵.

El Tratado de Ámsterdam dio un paso más mediante el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales¹⁷⁶ y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En cuanto al primero, establece un deber vinculante de contornos más definidos respecto a la información a los Parlamentos nacionales¹⁷⁷. Y además, establece un plazo de seis

¹⁷⁴ Refleja una mayor democratización de la institución comunitaria en cuanto a un reforzamiento del Parlamento Europeo y la intervención de éste en el procedimiento de codecisión con el Consejo MIRALE Francesca, “Ordinamento costituzionale italiano e integrazione europea; aspetti problematici”, *Rivista di diritto europe*, núm. 2, abril-junio, 1995, P. 324.

¹⁷⁵ AMERIGO ALONSO, José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, Madrid, 2004, P. 35.

¹⁷⁶ Analizado, entre otros, por DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA DE ENTERRIA, Civitas, Madrid 2002 Pp. 369-377, ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ TREMP, Pablo (Dir.); GOMEZ FERNÁNDEZ, Itziar (Coord.), Tirant le Blanch, Valencia, 2005, Pp. 465 y ss.

¹⁷⁷ En este sentido establece que deberán ser informados respecto de escritos procedentes de la Comisión Europea como los documentos de consulta (libros verdes y blancos y comunicaciones),

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

semanas entre el momento en que la Comisión transmite al PE y al Consejo una propuesta, y la fecha de la inclusión de la misma en el orden del día de esta institución para la adopción del acto o de una posición común¹⁷⁸, contribuyendo así, a la participación de los Parlamentos para poder verificar que se respeten los lineamientos de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y que la actuación europea se tome lo más cerca posible de los ciudadanos.

Con el Tratado de Lisboa se acrecienta la democratización de la UE, se amplía el control de la subsidiariedad y se instauro el Sistema de Alerta Temprana siendo ésta una novedad importante que estudiaremos en el tercer capítulo.

En definitiva, la evolución de la normativa europea con el fin de garantizar la participación de las Asambleas nacionales en la Unión ha sido importante. El proceso de apertura ha contribuido a que, no sólo el Parlamento Europeo, sino también los Parlamentos nacionales refuercen su intervención.

En este curso de mayor implicación de las Asambleas nacionales destaca el compromiso de implicar a los Parlamentos en la defensa la subsidiariedad, en particular a través de la participación en el sistema de alerta temprana así como el veto a la revisión simplificada¹⁷⁹.

El sistema europeo está asumiendo el papel de fortalecimiento de los Parlamentos nacionales. En este sentido, el Sistema de Alerta Temprana se concibe como “un

las propuestas legislativas y las propuestas de medidas que hayan de adoptarse en virtud de la competencia de la UE, para la cooperación policial y judicial en materia penal.

¹⁷⁸ AMERIGO ALONSO, José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, Madrid, 2004, Pp. 35-36.

¹⁷⁹ RUIZ ROBLEDÓ Agustín, Las instituciones constitucionales española en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, PEREZ TREMP (Coord.), Fundación BBVA, Madrid, 2006, P. 156, P. 159.

Capítulo I.-EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTION.

mecanismo de naturaleza encaminado a fortalecer el control del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales”¹⁸⁰.

No pretendemos desarrollar en el presente apartado el Sistema de Alerta Temprana, sólo queremos poner de relieve que este procedimiento establece una participación más directa de los Parlamentos en los procedimientos legislativos de la Unión Europea con el fin de garantizar que se cumplan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y con esto presenciamos un reforzamiento importante de las atribuciones de control de los Parlamentos nacionales.

Es evidente, que son necesarias nuevas fórmulas de participación parlamentaria para modernizar y adaptar los procedimientos parlamentarios. El derecho europeo ha dado ya algunos pasos significativos, pero es el derecho interno el que debe armonizar más en este tema. Precisamente este nivel, el del derecho interno, es el objeto principal de este trabajo. Por este motivo, se examinarán críticamente a continuación las medidas que se han tomado en el sistema constitucional para garantizar la participación de las Cortes Generales en la Unión y, en su caso, se harán propuestas de reforma.

¹⁸⁰ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, P. 286.

**CAPITULO II. LA RESPUESTA
ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA
INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y
SOMBRAS.**

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

1) PLANTEAMIENTO GENERAL:

De acuerdo con el art. 6 TUE, la UE se basa en el principio democrático¹⁸¹. No obstante, paradójicamente, el proceso de integración de los Estados miembros ha repercutido negativamente en la garantía de este principio.

El llamado déficit democrático se debe en parte a la pérdida de espacios de poder por parte de los Parlamentos¹⁸². En el ámbito nacional, la cesión de competencias legislativas al ámbito europeo genera un debilitamiento parlamentario en todas sus funciones y el reforzamiento de atribuciones de los Gobiernos, lo que lleva a un desequilibrio institucional. En el ámbito europeo, la figura del PE¹⁸³ representa al principio democrático en el sistema institucional de la UE, debido a que sus miembros son elegidos por la ciudadanía de los Estados miembros. No obstante, una parte de la doctrina considera que dicha institución no es el representante de los ciudadanos de los Estados como tal, sino que está compuesta por ellos y la otra parte, comulga con la idea de que el PE es el verdadero representante de los ciudadanos de los Estados¹⁸⁴. Es obvio que la existencia del PE alivia en parte el

¹⁸¹ Art. 6 del TUE “*La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros*”.

¹⁸² El proceso de toma de decisiones de la UE, no responde a las presiones democráticas, dado que no es posible que los votantes puedan cambiar al Gobierno. Por su parte, el poder legislativo se divide entre el Consejo, la Comisión Europea y el PE. Siendo éste último el único órgano elegido directamente por la ciudadanía. Por ende, un cambio en la composición de la Asamblea europea no conduce necesariamente a cambios importantes en la política de la UE, ya que es sólo una parte de la legislatura, DE BURCA Y CRAIG en *EU Law, Text, Cases and materials*, Fifth Edition, Oxford University Press, New York 2011, P. 150.

¹⁸³ Tras la aprobación en Lisboa su papel se ha reforzado. Sin embargo, este tema no es objeto de nuestro estudio.

¹⁸⁴ Entre ellos, José Martín Pérez de Nanclares, Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*,

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

problema del déficit democrático, proporcionando un foro elegido por sufragio directo. Pero el déficit subsiste debido a sus poderes limitados, la falta de interés de los votantes en las elecciones europeas y la ausencia de un sistema de partidos desarrollado dentro de la UE¹⁸⁵.

En cuanto a la participación parlamentaria se despliega en ambos niveles; nacional y europeo. En el ámbito interno, que es al que nos ceñiremos, por una parte, se requiere que sean consideradas en el funcionamiento de la UE las necesidades propias de la intervención parlamentaria interna y, por otro lado, es necesario el desarrollo normativo interno para contribuir al reforzamiento de la acción parlamentaria y su vínculo con el poder ejecutivo.

El planteamiento teórico del principio de autonomía institucional, derivado del hecho de establecer que, *la UE respetará la identidad nacional de los Estados miembros*¹⁸⁶, conlleva la incapacidad del derecho europeo para modificar formalmente las estructuras constitucionales internas. De esto se deduce, que las instituciones europeas limitan y condicionan la validez de sus actos, y que el Estado miembro es libre de adoptar la fórmula organizativa y procedimental que considere más oportuna¹⁸⁷.

Coordinada por Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, editorial Marcial Pons, 2010, P. 183.

¹⁸⁵ DE BURCA Y CRAIG realizan un análisis al respecto a fondo, en *EU Law, Text, Cases and materials*, Fifth Edition, Oxford University Press, New York 2011, P. 150.

¹⁸⁶ Establecido por el Art. 6.3 del TUE y reconocido el 13 de mayo en 1971 por la Corte de Justicia en la sentencia *International Fruit Company c. Produktschap voor Groeten en Fruit*.

¹⁸⁷ DIEZ PICAZO, Luis María, en *Il principio di autonomia istituzionale degli stati membri dell'unione Europea en Quaderni costituzionali*, 4/2004, Il mulino, P. 866.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En principio, cada Estado designa la autoridad en función de sus reglas nacionales y elige la forma de los actos de aplicación del derecho europeo¹⁸⁸. Sin embargo, bajo la apariencia de neutralidad del principio de autonomía institucional, los Parlamentos nacionales se han visto afectados por la forma de ejercicio del poder decisorio europeo¹⁸⁹.

La progresiva regulación de aspectos relacionados con la participación parlamentaria rompe la tradicional comprensión del principio de autonomía institucional. El orden supranacional, asume expresamente la posibilidad de tener en cuenta características concretas del sistema institucional interno. Es el propio derecho europeo, quien exige y regula una forma de intervención parlamentaria nacional en los asuntos europeos –regula mínimamente su forma de ejercicio y determina el peso que corresponde a cada Cámara en los modelos bicamerales-. A través de dicha determinación, evidentemente, se irrumpe en los ordenamientos internos¹⁹⁰.

Por su parte, durante el proceso de integración europea, se advierte de manera general, la presencia de problemas constitucionales en los Estados miembros, debido a insuficiente cobertura democrática por parte de los creadores de la UE.

¹⁸⁸Por su parte, el TJUE ha querido puntualizar los límites del juego de la autonomía institucional, con el fin de que no pueda comprometer la aplicación del derecho europea en los ordenamientos jurídicos nacionales, para una mayor explicación ver a RIDEAU Jöel, “El papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea” en *La encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid, 2002, P. 345.

¹⁸⁹ AMERIGO ALONSO José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, Madrid, 2004, Pp. 27 y 28.

¹⁹⁰ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLES, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ TREMP, Pablo; y coordinada por Itziar GOMEZ Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 478.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Dicha cobertura, gracias en gran medida al empuje de la doctrina, se construye en colaboración entre los Estados y de la propia UE¹⁹¹.

Por consiguiente, en el ámbito nacional de cada uno de los países miembro de la UE, “*el diseño del sistema institucional interno y la correlación del Parlamento y Gobierno traducen en cada Estado, de un modo considerablemente homogéneo, una serie de principios y valores que son los que sufren las consecuencias de las alteraciones derivadas de la adhesión a la Unión*”¹⁹². Lo que nos lleva a un nuevo escenario en el que existe la necesidad de reforzar las vías de participación parlamentaria. Para ello, se prevé un desplazamiento institucional del Parlamento, que no conlleva al retorno de la situación original de Parlamento-Gobierno. Más bien nos lleva a una nueva situación orientada a la satisfacción de los principios constitucionales que subyacían en la configuración institucional original y de los principios (también constitucionales) propios del proceso de integración europea¹⁹³.

La respuesta de los países miembros de la UE al debilitamiento sufrido por los Parlamentos nacionales, es el establecimiento en el derecho interno de

¹⁹¹ PEREZ TREMP, Pablo, *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1994, P. 192.

¹⁹² ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE, Pablo PEREZ TREMP, y coordinada por Itziar GOMEZ FERNANDEZ, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P.457.

¹⁹³ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE, Pablo PEREZ TREMP, y coordinada por Itziar GOMEZ FERNANDEZ, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 458.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

mecanismos para habilitar la intervención del órgano legislativo, en la formación de la voluntad nacional ante las instancias europeas¹⁹⁴.

Con dicho fin se crearon Comisiones parlamentarias especializadas en asuntos europeos, que entre otras funciones, seleccionan documentos, elaboran informes y preparan resoluciones del Pleno¹⁹⁵. Sin embargo, la introducción de las Comisiones especializadas en los asuntos europeos en cada Estado miembro y la adecuación de la regulación parlamentaria ante el fenómeno europeo, no ha sido instituida de igual manera. Según un análisis elaborado por MAURER y WESSELS¹⁹⁶ hay factores que considerar como:

a) La cantidad de documentos que recibe de su Gobierno y la orientación general de su trabajo, permite establecer un margen de participación interparlamentario en Comisión y en las reuniones del Pleno que establecerá en cada Estado¹⁹⁷.

b) El tratamiento de la documentación europea, debido a que existen Comisiones europeas que tratan con la documentación europea entrante como las comisiones responsables del proceso de examen¹⁹⁸, y hay otras Comisiones europeas que son la institución que selecciona la documentación para facilitar al Parlamento futuras

¹⁹⁴ AMERIGO, ALONSO José, “La incidencia del Proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los Parlamentos” en la *Revista de las Cortes Generales* núm. 62, segundo cuatrimestre Madrid, 2004, P. 11.

¹⁹⁵ MAURER Andres y WESSELS Wolfgang, en *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Edit., Nomos verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P.19.

¹⁹⁶ MAURER Andres y WESSELS Wolfgang, en *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Edit., Nomos verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P. 19-21.

¹⁹⁷ Existen países que reciben la información de todos los documentos de la UE, como son Alemania, Austria, Francia, todos los Países Nórdicos y Reino Unido. Ver PEREZ TREMP, Pablo, en “*La débil Parlamentarización...*” Loc., cit., Op. Cit, P. 409.

¹⁹⁸ Dinamarca, Reino Unido, Finlandia, Austria e Irlanda.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

consideraciones de los documentos relevantes a las Comisiones permanentes especializadas¹⁹⁹.

c) La frecuencia de examen de la documentación y el margen de anticipación con que se conoce la misma. En este sentido, si los Parlamentos conocen la legislación europea en las etapas tempranas de los ciclos de política europea, su proceso de escrutinio comienza antes y las comisiones implicadas se reúnen con más frecuencia. En cambio si los parlamentos adoptan un soporte menos activo respecto a la legislación europea adoptada, su engranaje de distribución y dirección de procesos de escrutinio de asuntos europeos es menos intensivo y frecuente.

d) La influencia de los parlamentarios hacia los gobernantes. La participación que ejerce cada Parlamento en su Gobierno varía siendo Comisiones más vinculantes que otras, en cuanto a la postura que debe tener el Gobierno en la negociación europea²⁰⁰.

El grado de intervención parlamentaria varía entre los Estados miembros. Sin embargo, en los países miembros de la Unión se refleja de manera general que la implicación parlamentaria en la política europea ha sido lenta, en cuanto a su adaptación a los cambios que genera la integración europea. Por ello, no es de extrañar que en los últimos años, se haya generalizado la conciencia sobre la necesidad de utilizar nuevas técnicas para implicar a los Parlamentos nacionales en la integración europea. Ya que éstos, han de asumir un papel relevante como auténticos actores legislativos en la escena internacional²⁰¹.

¹⁹⁹ Como es el caso de Alemania, Países Bajos, Italia y España.

²⁰⁰ En “*el caso del Parlamento Danés, cuenta con un procedimiento de mandato el cual es un arquetipo parlamentario único, es capaz de formular sus propias propuestas políticas acerca de la efectividad de los asuntos europeos diarios*” MAURER Y WESSELS, OP. Cit. P. 20.

²⁰¹ ALBERTÍ ROVIRA y ROIG MOLÉS, “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y*

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En el caso de España, la participación parlamentaria ha seguido los cauces ordinarios del método de organización de la política interior mediante el uso del Pleno y las Comisiones Sectoriales para los temas europeos. Asimismo, se creó en 1985 la Comisión Mixta de Asuntos Europeos, con el fin de controlar la acción del Gobierno en asuntos de la UE.

En cuanto a la valoración de su actividad de la Comisión Mixta, los problemas que se le atribuyen son consecuencia de su composición, funcionamiento y coordinación. Aunque, el objetivo era crear una “participación adecuada” en las propuestas legislativas y la información de las actividades europeas el sistema es ineficiente. Por un lado, existe falta de precisión en ciertos aspectos de la normativa procedimental, y por el otro, la actividad parlamentaria en asuntos europeos cuenta con una afluencia poco efectiva. En definitiva, la respuesta al reforzamiento del Parlamento nacional en materia legislativa, de control y de impulso, no ha obtenido grandes resultados.

Por su parte, la política europea es particularmente hermética en la publicidad de sus funciones ejecutivas ejercidas. En este sentido, merece la pena apuntar algunas situaciones particularmente significativas: I) Frecuente calificación de ciertos temas como *cuestión de Estado* (por ser parte de la política exterior) que, así caracterizados, no son ya sometidos a la crítica política; II) La dinámica en la adopción de decisiones comunitarias que impide a menudo la tempestiva toma de acuerdo interno alguno, respecto a las mismas; III) El interés en que el ejecutivo no esté sujeto a instrucciones parlamentarias estrictas pues ello debilitaría su posición negociadora²⁰².

Constituciones nacionales, dirigida por Marta CARTABIA, Bruno DE WITTE, Pablo PEREZ TREMPES, y coordinada por Itziar GOMEZ FERNANDEZ, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 475.

²⁰² De acuerdo con MIRALE, es indispensable la intervención del Parlamento para atenuar el déficit democrático, pero al mismo tiempo si se exagera dicha participación de los Parlamentos

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En definitiva, los sujetos y el objeto de la relación Gobierno-Cortes implícita en cualquiera de las funciones clásicas (*información, control e impulso*) se diluyen en el ámbito europeo. Esto se debe a que la función del Gobierno se lleva a cabo dentro de un órgano colegiado donde se negocian las cuestiones en bloque y, por ende, repercute en el ámbito de la política doméstica.

No obstante, como ya se ha insistido, debe mantenerse la presencia institucional parlamentaria en su condición de foro de encuentro de las posiciones colectivas- de todo orden-, presentes en la sociedad. Su carácter representativo debe compaginarse con la legitimidad democrática propia de otros órganos del Estado, en este caso con el poder ejecutivo²⁰³.

Antes de entrar de lleno al estudio de la labor de las Cortes Generales y la Comisión Mixta para la Unión Europea en el proceso decisorio europeo, cabe apuntar que el poder representativo de los ciudadanos, es uno más de los desafíos ante los que se enfrenta el parlamentarismo. Es, pues, el marco general de la crisis del Parlamento en el que debemos situar este estudio.

La alteración sufrida en el papel de los Parlamentos nacionales por los cambios producidos en la vida política y social, no puede menoscabar la percepción del

los Gobiernos, vinculados estrechamente por los directivos recibidas por el ámbito nacional, no tendrían espacio de maniobra para realizar una política armoniosa común, fruto de un encuentro real entre las partes, ver a MIRALE Francesca, “Ordinamento costituzionale italiano e integrazione europea; aspetti problematici”, *Rivista di diritto europe*, Núm. 2, abril-junio, 1995.P.326.

²⁰³ LOPEZ GUERRA, Luis, en “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002, P. 37.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Parlamento como institución necesaria en cualquier sistema democrático²⁰⁴. Los “*están necesitados de una continua redefinición y adaptación, en su estructura y funciones, para enfrentarse a las exigencias y desafíos derivados del cambio social y político*”²⁰⁵. Por lo que, se requiere reforzar tendencias que exigen reformas puntuales y deben adoptarse nuevas perspectivas sobre el papel del Parlamento²⁰⁶.

2) LAS FORMAS DE PARTICIPACION MÁS IMPORTANTES: LA PARTICIPACIÓN ASCENDENTE FORMALIZADA.

Al Gobierno se le atribuye la función de dirección política. Es el principal órgano impulsor y coordinador de la maquinaria estatal. Según la definición aceptada por la mayoría de la doctrina²⁰⁷: “*Dirección equivale a orientación e impulso. Ello supone una capacidad de señalar metas, disponer los medios para alcanzarlas, y fijar las prioridades en el uso de dichos medios*”²⁰⁸.

²⁰⁴ LOPEZ GUERRA, Luis, en “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002, P. 34.

²⁰⁵ LOPEZ GUERRA, Luis, en “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002, P.32.

²⁰⁶ LOPEZ GUERRA, Luis, en “Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002, P.33.

²⁰⁷ La definición de dirección política gubernamental concebida por la doctrina italiana como «*indirizzo político*» por autores como; MANZELLA, CHIMENTI, TOSI, LAVAGNA, entre otros. En España por, MOLAS y PITARCH, ALVAREZ CONDE, LOPEZ GUERRA, MARTINEZ ELIPE, CAZORLA PRIETO, entre otros.

²⁰⁸ LOPEZ GUERRA, Luis, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1994, P. 2507. En el mismo sentido para MANZELLA, la actividad de dirección política se desarrolla por definición libre de prefijación de parámetros que observar y fines positivos que conseguir. Es una actividad

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Ello no supone que los demás órganos estatales no puedan ostentar una cierta función directiva²⁰⁹. No en vano, el Parlamento puede participar en la dirección política a través del impulso de la acción gubernamental o coadyuvando en el proceso de adopción de decisiones que tome el Gobierno²¹⁰. El contenido material de la dirección política parlamentaria es delimitar al Ejecutivo sobre los objetivos globales por alcanzar o las actuaciones puntuales por desarrollar²¹¹. En definitiva establece qué se ha de realizar, y define e impone al Ejecutivo, ciertos fines y obligaciones, por ende, esta función incorpora un elemento innovador²¹².

Ahora bien, dada la lógica parlamentaria de coincidencia partidista entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno, uno de los desafíos del parlamentarismo es hacer compatible una ingeniería institucional que promueve la formación de Gobiernos fuertes y eficaces, con la revitalización del Parlamento como institución representativa²¹³.

La dirección política parlamentaria de asuntos europeos pretende impulsar la posición legislativa y ejecutiva del Gobierno ante las instituciones supranacionales, utilizando para ello los mecanismos establecidos por el derecho parlamentario.

de dirección definitiva de un equilibrio en sentido dinámico, MANZELLA Andrea, *Il controllo parlamentari*, P. 123 citado por CHIMENTI, Carlo, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè editore, Roma, 1974, Pp. 47-48.

²⁰⁹ LOPEZ GUERRA, Luis, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1994, P. 2507.

²¹⁰ MARTINEZ ELIPE, León, en *Parlamento y Dirección Política* Vol. 3, Impulso y colaboración Parlamentaria, Thomson Aranzadi, Navarra 2007.P. 147.

²¹¹ GARCIA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, publicación es del Congreso de los Diputados, Madrid 1985, P. 107.

²¹² GARCIA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, publicación es del Congreso de los Diputados, Madrid 1985, P. 107.

²¹³ MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos Madrid 1987, Pp. 31-32

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Ahora bien, el margen de influencia que ejercen los Parlamentos nacionales depende de las distintas circunstancias nacionales, ya sean de índole constitucional o derivadas de la situación política que prevalezca en el Estado²¹⁴. En el caso de España los constituyentes abordaron únicamente la aplicación del derecho europeo por parte de los poderes públicos españoles. Estableciendo en su art. 93, de manera críptica, que sería competencia de las Cortes Generales o del Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión²¹⁵.

No obstante, cabría argüir que esta previsión, de una manera indirecta, garantiza que la aplicación del derecho europeo no se convierta en una excusa para restringir la capacidad legislativa de las Cortes, en beneficio de la potestad legislativa gubernamental, aunque exista una limitación a la hora de abordar con eficacia el desarrollo del acervo europeo, motivo por el cual el Gobierno es habilitado, a cumplir también dicha función²¹⁶.

Es necesario, compaginar la dirección política interior y exterior del Gobierno con el principio democrático general, para preservar el lugar que la Constitución otorga al Parlamento como órgano e institución. Esto sería, a través de la

²¹⁴ RIDEAU Jöel, “El papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea” en *La encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid, 2002, P. 333.

²¹⁵ RUIZ ROBLEDO Agustín, en “Las instituciones constitucionales española” en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, Pedro Cruz Villalón (coordinador), Fundación BBVA, Madrid, 2006, P. 154.

²¹⁶ RUIZ ROBLEDO Agustín, “Las instituciones constitucionales española” en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, Pedro Cruz Villalón (coordinador), Fundación BBVA, Madrid, 2006, P.153.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

negociación y acuerdo sobre las propuestas normativas europeas, entre ambos órganos²¹⁷.

En definitiva, la función de dirección política parlamentaria en la elaboración de la norma europea “*asegura una posición de relevo en el «circuito decisorio» en el cual se articula la formación del derecho europeo*”²¹⁸. Si bien, el Parlamento no puede intervenir de forma directa en la elaboración de normas, sí puede ejercer cierta influencia, actuando sobre su Gobierno, como parte del Consejo²¹⁹.

De hecho, las competencias parlamentarias sobre formulación de propuestas y peticiones-de aquello que considere más oportuno o útil a seguir-, le permiten formular una dirección política detallada para la acción gubernamental en la sede europea, con el fin de recuperar su impulso político²²⁰.

En el presente capítulo vamos a estudiar la eficacia de la intervención de las Cortes Generales: La Comisión Mixta para la UE, el Pleno y las Comisiones especializadas. Así como el impulso que se pueda ejercer a través de las relaciones de cooperación parlamentaria con otros Parlamentos nacionales, con el Parlamento Europeo y con las Comisiones especializadas en los asuntos europeos.

²¹⁷ MATIA PORTILLA, Francisco, J., *Parlamentos nacionales y Derecho...*, Op. Cit., 1999, Pp. 109-110.

²¹⁸ GIROTTO Dimitri, “Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo político in Italia e in Francia”. *Quaderni costituzionale*, Rivista Italiana de Diritto costituzionali, Año XXII, numero 3, Bologna, 2002, P. 576.

²¹⁹ RIDEAU Jöel, “El papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea” en *La encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid, 2002, P. 333.

²²⁰ LIPPOLIS, Vincenzo, “Il Parlamento nacional-comunitario”, *Quaderni costituzionali*, Año XI, núm. 2, 1991, P. 332.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1) La Comisión Mixta para la Unión Europea.

2.1.1) El papel de impulso de la Comisión de la Mixta para la Unión Europea.

La Ley 47/1985, de 27 de diciembre²²¹ hizo posible la delegación normativa de la UE al Gobierno, asegurando que el Estado español pudiera desarrollar adecuadamente la normativa comunitaria, además, se creó la Comisión Mixta -en aquel entonces *para las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados y del Senado*, un organismo especializado en asuntos europeos a la que se atribuyeron competencias en la fase ascendente y descendente²²².

La Ley 47/ 1985, de 27 de diciembre se modificó en a través de la Ley 18/1988, de 1 de julio ampliándose la información que debe suministrar el Gobierno sobre las decisiones y acuerdos del Consejo²²³. Además, atribuyó a la Comisión Mixta la facultad de elaborar informes sobre las propuestas legislativas que la Comisión Europea presentara al Consejo, también introdujo que la Comisión Mixta podría elevar al Pleno de las Cámaras informes de especial interés. Además, confirió

²²¹ Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, Boletín Oficial del Estado núm. 312 de 30 de diciembre de 1985. Para ver una análisis detallado ver MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, en *Las Cortes Generales como garantes del cumplimiento del Derecho derivado*, en Dirección Generales del Servicio Jurídico del Estado , Las Cortes Generales, Madrid: Instituto de estudios fiscales 1987 y DARANAS Peláez, Mariano, “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *Noticias de la Comunidad Económica Europea* 37, 1988.

²²² Según DELGADO-IRIBARREN, toda esta información podía ser recaba por parlamentarios y Comisiones (arts. 7 y 4 del RCD y arts. 66-67 RS), sin necesidad de este previo reconocimiento legal, apunta que la única novedad era la obligación del Gobierno a informar sin necesidad de la solicitud de las Cámaras. En, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 261.

²²³ Art. 3.D de la Ley 18/1998.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

funciones de cooperación con el PE y las Comisiones parlamentarias de los Estados miembros de la UE con competencias similares²²⁴.

Por su parte, la normativa vigente que regula a la Comisión Mixta es la **Ley 8/1994**, de 19 de mayo. Esta ley respondió a la redefinición del papel parlamentario consagrado en el TUE. A través de ella, se generalizó la función de información del Gobierno porque se consideraron a todas las propuestas legislativas²²⁵. Además, previó que la información debía ser remitida a la mayor brevedad posible a la Comisión Mixta, sin duda, un factor tanto positivo como necesario.

Por lo que se refiere a la función de control legislativo, la normativa obligó al Gobierno a remitir a las Cámaras un informe sobre el contenido sustancial de las propuestas legislativas con repercusión en España y, si la Comisión Mixta lo consideraba oportuno, podía solicitar la ampliación de la información. De esta forma se obligó al Ejecutivo a mantenerla informada en los asuntos legislativos europeos. También, previó que la Comisión pudiera celebrar debates internos sobre cualquier propuesta legislativa y, en el Pleno si el Presidente de alguna de las Cámaras lo considera pertinente. En ambos casos el Gobierno participaría. De modo que la Comisión Mixta se convirtió en el centro de diálogo de los asuntos legislativos europeos, donde el Gobierno debía rendir cuentas a la Comisión sobre la tramitación y situación de las propuestas normativas europeas.

En cuanto al control del Gobierno sobre la toma de decisiones en el Consejo Europeo, estableció que el Ejecutivo debía remitir un informe escrito a las Cortes Generales, sobre la evolución de los acontecimientos de la UE de la Presidencia que concluyó en dicho Consejo. Posteriormente, debería comparecer ante el Pleno

²²⁴ Art. 3, puntos F y G de la Ley 18/1988.

²²⁵ La ley derogada (Art. 5.2 de la Ley 47/1985), únicamente preveía la obligación de informar en materias sometidas a reserva de Ley.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

para informar lo decidido y debatido. Esto garantizó que el Gobierno aportara la información en su intervención en el Pleno, y que ésta pudiera ser debatida por los parlamentarios.

Cabe poner de relieve que las novedades que la **Ley 8/1994**, de 19 de mayo presentó, fueron de apertura sobre la información del Ejecutivo, al considerar que la Comisión Mixta debería recibir todas las propuestas legislativas europeas. También, introdujo un factor que imponía mayor rapidez en la entrega de las mismas al establecer que debía hacerse “a la mayor brevedad posible”. Esta inmediatez es fundamental, para la función de control, sin embargo, es un periodo de tiempo con ausencia de precisión, por lo que cabría reconsiderar esta expresión por otra más concreta y fiscalizable. Por su parte, la posibilidad de discutir las propuestas legislativas abrió la puerta al control e impulso de los asuntos europeos y a un mayor acercamiento a estos temas, por parte de los ciudadanos, principalmente cuando son debatidos por el Pleno. Por último, el control posterior de lo decidido por el Consejo Europeo, se presentó como una función con poco margen de actuación para el Parlamento. Si existiera el control previo, la labor de impulso se incrementaría y la Asamblea vería reforzada su participación en los asuntos europeos.

El efecto de la **Ley 8/1994**, de 19 de mayo, en la actuación parlamentaria, fue limitado; en cuanto al examen de las propuestas legislativas, y por no contemplar la reserva parlamentaria de la posición del Gobierno en los asuntos europeos²²⁶.

²²⁶Por su parte, el Reglamento del Senado, creó la Comisión General de las Comunidades Autónomas (arts. 56 a 56 bis 8) donde incluyen, ser informados, por el Gobierno y la Comisión Mixta sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la UE con trascendencia regional o autonómica, conocer la cuantía y distribución de los Fondos de la UE destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo (art. 56 apartados p y r). En esas materias se duplica la actuación parlamentaria. Ver a DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “El control parlamentario de la política

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Cabe agregar que la normativa consolidada la **Ley 8/1994**, de 19 de mayo, ha sido modificada en varias ocasiones, como comentaremos a continuación.

Con el fin de adaptar la normativa a las previsiones del Tratado de Lisboa, se produjeron modificó la **Ley 8/1994**, a través de la **Ley 24/2009**, de 22 de diciembre. Dentro de los cambios producidos, cabe destacarlos siguientes:

Se obliga al Gobierno a informar a la Comisión Mixta sobre las propuestas legislativas y otros documentos de la Comisión Europea y de otras instituciones de la UE, para el conocimiento, examen y seguimiento de las mismas²²⁷. También establece el derecho de información a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas sobre las propuestas legislativas.

En cuanto al control, la Comisión Mixta fija el control previo de la subsidiariedad y proporcionalidad. Entre otras funciones, la Comisión Mixta debe participar en los procedimientos de revisión simplificados de los Tratados, también debe recibir información de las solicitudes de adhesión a la UE. Se le faculta para intervenir en actividades de Eurojust y Europol.

Ciertamente, esta normativa refuerza la participación parlamentaria introduciendo novedades importantes, dado que prevé la intervención de la Comisión Mixta de forma indirecta (como no puede ser de otra forma) en ámbitos no considerados previamente (Eurojust y Europol). También, establece la obligación de recibir la información legislativa directamente de las instituciones europeas, un factor clave

gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 262.

²²⁷ Los cambios producidos al respecto fueron que el Art. 3).b de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, preveía que dicha información fuera enviada *a través del Gobierno*, sin embargo, con la reforma introducidas con la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, dicha precisión se eliminó, estableciendo que la Comisión recibe de la Comisión Europea y de las otras instituciones de la UE la información.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

para la pronta recepción de la información. Se debe destacar que la reformas producidas en cuanto a la función de informar a los Parlamentos Autónomos, y en que, por primera vez es considerada la participación directa parlamentaria en el control previo de la subsidiariedad y proporcionalidad, lo cual debería producir sin duda un reforzamiento en su papel en los asuntos europeos²²⁸.

La última modificación es la **Ley 38/2010**, de 20 de diciembre. Dicha norma se centra en aspectos de control del Ejecutivo relacionados con el debate político europeo y las reuniones del Consejo. Introduce la regulación de las comparecencias periódicas del Gobierno y prevé que los Gobiernos Autonómicos puedan comparecer ante la Comisión Mixta para informar sobre la normativa europea. Esta norma permite un mayor control, dado que la Comisión Mixta decide qué miembros del Gobierno, Ministros o Altos Cargos, deben comparecer ante ella. Por ende, aporta claridad al seguimiento de la actividad del Gobierno en los asuntos europeos.

Aunque la función de impulso de la Comisión Mixta se desarrolla con el fin de que las Cortes Generales tengan una participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea y obtengan información sobre las

²²⁸ También con motivo de las previsiones del Tratado de Lisboa y de la aprobación de la **Ley 24/2009**, de 22 de diciembre, se modificó la Resolución de 21 de septiembre de 1995 sobre el desarrollo de la Ley 8/1994 de 19 de mayo, a través de la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado, de 27 de mayo de 2010. Esta nueva resolución la Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado desarrolla las funciones conferidas a los Parlamentos nacionales por dicho Tratado. Estas son comprendidas en cinco nuevos apartados sobre: El seguimiento de las iniciativas de la UE, el procedimiento para la elaboración de dictámenes motivados sobre iniciativas de la UE, solicitud del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción de subsidiariedad, oposición a la revisión simplificada de los Tratados de la UE y en cuanto a la evaluación de Eurojust y supervisión de Europol. Resolución de las Mesas del Congreso y del Senado, de 27 de mayo de 2010.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

actividades de la UE²²⁹, esto no implica que a la Comisión Mixta se le atribuyan competencias legislativas, de iniciativa o de decisión²³⁰.

Por ello, el ejercicio de la labor ascendente “*sólo puede articularse a través de su función de control gubernamental*”²³¹, su tarea se basa en recibir la documentación legislativa de las instituciones europeas, y realizar un examen y hacer uso de los mecanismos de control e impulso parlamentario.²³².

2.1.2) La composición de la Comisión Mixta y su consecuente debilidad.

El papel del Parlamento en el sistema político, el grado de consenso y la composición bicameral²³³, son factores que influyen en la intensidad de la participación de la Comisión Mixta, por ello es preciso resolver diversos problemas:

²²⁹ Establece el art. 1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

²³⁰ En este sentido CIENFUEGOS considera que debería de enmendarse, porque considera que no existen limitaciones constitucionales reales que impidan que la Comisión Mixta reciba estas prerrogativas en asuntos comunitarios: las cuestiones comunitarias pueden delegarse en Comisiones Parlamentarias porque no caen dentro del ámbito de exclusión de las cuestiones internacionales a que alude el art. 75.3 de la Constitución, artículo que debería interpretarse en sentido estricto de conformidad con la definición de relaciones internacionales elaboradas respecto del artículo 149.1.3 CE, Loc. Cit., P. 94

²³¹ AMERIGO ALONSO, José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, Madrid, 2004, P. 29.

²³² Preguntas e interpelaciones, proposiciones no de ley, mociones, comunicaciones, informes, comparecencias, propuestas y debates en la actividad del Gobierno como miembro del Consejo

²³³ El art. 2 de la ley 24/2009, establece que estará compuesta por el número de Diputados y Senadores que establezcan la Mesa de las Cámaras en sesión conjunta, garantizando la presentación de todos los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

a) La confusión de legitimidades. La función ascendente de la Comisión Mixta se ve condicionada por el bicameralismo²³⁴, debido a que en ella se reproduce una sesión conjunta de las Cortes Generales con la presencia de los representantes del Congreso de los Diputados y del Senado. Como consecuencia de ello se refleja la fuerza relativa de los grupos políticos en las dos Cámaras²³⁵. Con ello, se pretende garantizar la participación de todos los Grupos Parlamentarios con una proporción basada en su representación parlamentaria política.

Sin embargo, el bicameralismo español es imperfecto, con un claro predominio del Congreso de los Diputados. Y aunque la Constitución reconozca al Senado como Cámara de representación territorial (Art. 69 CE), no funciona como tal en la práctica.

Los distintos papeles que juegan el Congreso de los Diputados y el Senado se proyectan en un bicameralismo desigual que acentúa al primero en funciones fundamentales de control (moción de censura y cuestión de confianza)²³⁶. Este hecho, suscita problemas prácticos y puede disolver hasta cierto punto las funciones de cada Cámara e, incluso, alterar la relación entre mayorías y minorías, modificando la representación otorgada por los ciudadanos a unos y otros partidos

²³⁴ En el caso de España, Irlanda y Bélgica poseen una Comisión bicameral. A diferencia casi del resto de países con parlamentos bicamerales, quienes optaron por contar con las Comisiones especializadas en cada una de las Cámaras como: Alemania, Austria, Francia, Holanda, Italia y Reino Unido, Polonia, Rumania y República Checa. Eslovenia cuenta también con un parlamento bicameral pero es un sistema diferente al del resto de países debido a la importancia del Senado en asuntos europeos.

²³⁵ BASABE LLORÉNS, Felipe y GONZALEZ ESCUDERO, Maria, en “The Parliament of Spain: Slowly moving onto the European Direction?” en *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?* Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001. P. 206.

²³⁶ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos Nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1999, Pp. 155 y 150-151, respectivamente.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

políticos en el Parlamento²³⁷. Y aunque, “*el carácter mixto de la Comisión evita duplicidades y reiteraciones entre las Cámaras, tiene el inconveniente de tener menor operatividad*”²³⁸, no obstante, se evita problemas de agenda para lograr coincidir, ya que cada parlamentario tiene que atender las actividades de su Cámara y aunado a ello debe considerar la agenda de los miembros del Gobierno.

No obstante, cabe mencionar que se producen dudas sobre las competencias entre la Comisión Mixta y el Pleno, y es necesario despejarlas para que cada asunto sea tratado por el órgano competente. Además tampoco están claras cuáles son las facultades de la Comisión Mixta frente a otras las Comisiones parlamentarias en los casos en que una competencia horizontal pueda incidir en los dos ámbitos²³⁹.

Esta confusa atribución competencial se refleja en la dificultad que representa la tarea de conocer documentos que nacen del procedimiento normativo europeo²⁴⁰, ya que previamente a su estudio tendrán que aclarar cuál es el órgano competente de acuerdo al ámbito, la trascendencia del asunto y en razón de la materia. De este modo, la forma de organización establecido por la Comisión Mixta acarrea retraso en el procedimiento de asignación de la información.

²³⁷ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, -El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997. P. 263.

²³⁸ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, -El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997. P. 263.

²³⁹ Para una mayor explicación ver a PEREZ TREMPES, Pablo, en “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, Pp. 406-407.

²⁴⁰ Como es el caso de las competencias que la Comisión General de las Comunidades Autónomas tiene en materia europea. PEREZ TREMPES, Pablo, en “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, Pp. 405-407.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto a la solución de esta problemática, en la bicameralidad se prevé la creación de una comisión parlamentaria por cada Cámara, estableciendo mecanismos que puedan superar la eventual existencia de mandatos de negociación contradictorios entre ambas²⁴¹.

No obstante, no olvidemos que el carácter mixto de la Comisión acarrea como objeción de fondo el bicameralismo español imperfecto, con un claro predominio político y funcional del Congreso de los Diputados. Ciertamente la construcción de un instrumento parlamentario de composición paritaria puede ser una opción más funcional que dos comisiones, una en cada una de las Cámaras. Ahora bien, afectará a las competencias de la propia Comisión y dificultará el fortalecimiento de su posición institucional que aparecerá siempre como más débil que las Comisiones del Congreso.

b) La trasposición de problemas similares a los que se enfrenta el parlamentarismo. La composición de la Comisión Mixta para la UE (como no puede ser de otra forma) refleja los mismos retos a los que se enfrenta el derecho parlamentario, de manera que la publicidad del trabajo parlamentario y la labor de la minoría parlamentaria es el auténtico control parlamentario respecto de la tarea del Ejecutivo.

La democracia exige la decisión de la mayoría parlamentaria, sin embargo, la jerarquía que existe para debatir entre los grupos parlamentarios ha de respetar a las minorías y reconocer su papel. Ahora bien, la regulación actualmente vigente sobre la función de control del Parlamento ignora que el mismo es “*el punto de conexión entre la Sociedad y el Estado, la sede institucionalizada del pluralismo*”

²⁴¹ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos Nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1999, P.155.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

político, el marco del permanente de debate público entre Gobierno y oposición”²⁴².

En este sentido la Comisión Mixta (y su consecuente debilidad) procede de en último extremo del impacto sobre el modelo constitucional español del funcionamiento de los partidos políticos, ya que la mayoría del parlamentaria se comporta como comisionados del Gobierno y no como representantes del pueblo responsables de controlar²⁴³.

De igual manera esto se traduce en la teoría y la práctica de las Cortes Generales marcada por el fenómeno de la disciplina. Los diputados y senadores no actúan en realidad con total libertad y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones parlamentarias por su pertenencia a un grupo y su condición de miembros de un partido político limita su status de representantes.

La excesiva centralización de los partidos políticos, ha provocado algunos efectos indeseables, entre los cuales destaca que el Parlamento ha renunciado a defender la autonomía de la Cámara y a garantizar su implicación en las principales decisiones políticas, también en los asuntos europeos²⁴⁴. Esto tiene especial importancia en aquellos supuestos en los que se aduce la concurrencia de una suerte de *interés superior* por encima de las divisiones políticas internas para garantizar la fortaleza exterior-europea de España.

²⁴² RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1997, P. 272 y 274.

²⁴³ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, en “Democracia y representación en la Unión Europea: el lugar de los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea”, en *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Carmona Contreras Ana m., (coord.), Edit. Thompson Aranzadi, Navarra, 2008. Pp. 140 y 147.

²⁴⁴ MATIA PORTILLA, Francisco Javier, “Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales: Doble legitimidad en el Marco de la Unión Europea”, en la *Revista de Estudios Políticos*, núm. 119, Enero- Marzo 2003, P. 204.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Es necesario que la función de la Comisión Mixta sea de verdadero impulso y control para que contribuya a legitimar la labor que el Gobierno ejerce en la UE. Por tanto, es preciso, que el ordenamiento interno fije las normas y los procedimientos más adecuados para que el control parlamentario sea eficaz, y el papel de la Comisión se vea reforzado. Por ello debemos afrontar, estudiar en primer lugar el ordenamiento que rige su funcionamiento y los procedimientos parlamentarios utilizados.

2.1.3) Instrumentos parlamentarios utilizados.

Para dar respuesta a las responsabilidades específicas atribuidas al control del Gobierno en su función legislativa, la Comisión Mixta cuenta con mecanismos parlamentarios para la obtención de información, darle seguimiento y control a las acciones del Gobierno.

A lo largo del presente apartado intentaremos conocer cuál es el grado de incidencia de la política europea en el uso de estos instrumentos de control y el nivel de impulso que genera su funcionamiento en la labor del Gobierno en dicha política.

Debido a uso frecuente de los instrumentos parlamentarios hemos decidido para su estudio, sistematizar en los siguientes temas;

- 1) Cuestiones del funcionamiento de la UE,
- 2) Efectos del derecho europeo,
- 3) Cumplimiento del derecho europeo,
- 4) Posición del Parlamento ante la UE,
- 5) Posición gubernamental en proyectos legislativos,
- 6) Asuntos de interés exclusivamente local.

También, estudiaremos la cobertura legal que ofrece la Ley que regula la actuación de la Comisión Mixta. Para ello, tomaremos como referencia tres

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Legislaturas; VII (2000-2004), VIII (2004-2008), IX (2008-2012) y parte de la X (2012), con el fin de tener una visión más amplia de su labor²⁴⁵.

En cuanto a la frecuencia de sesiones celebradas en el seno de la Comisión Mixta (ver más abajo, la figura I), en la Legislatura VII fueron un total de sesenta sesiones; en el año 2000 únicamente se celebraron cinco sesiones, en 2001 el número de reuniones aumenta a trece. En 2002 se incrementa la frecuencia celebrándose treinta sesiones, y en 2003 se reunieron en trece ocasiones²⁴⁶.

En la Legislatura VIII se llevaron a cabo veintiséis sesiones, 2004 fueron ocho, en 2005 se celebraron un total de seis, el año 2006 fueron cinco y en 2007 hubo un total de cuatro. En la Legislatura IX, fueron setenta y cinco sesiones; en 2008 se celebraron siete, en el año 2009 fueron celebradas veinticinco, en 2010, fueron llevadas a cabo veinticinco y en 2011 un total de dieciocho. En lo que va de la Legislatura X se han celebrado cuatro sesiones.

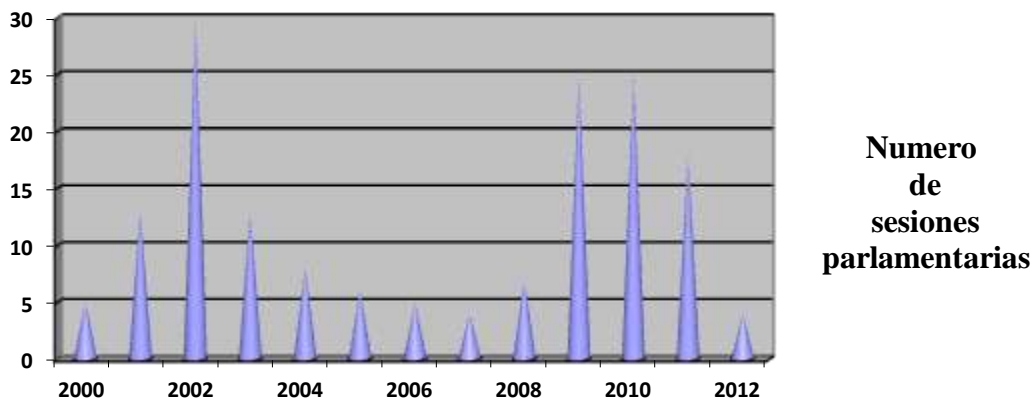


Tabla1. Numero de sesiones parlamentarias. Elaboración propia.

²⁴⁵ Revisadas todos los diarios de sesiones hasta 10/03/2012.

²⁴⁶ El número de sesiones se incrementa en ése año por la celebración de la Presidencia Española de la UE.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Ha habido un incremento de la actividad parlamentaria en la gráfica que coinciden con la Presidencia española de la UE en 2002 y en 2010, lo cual demuestra una notable diferencia en la afluencia de sesiones parlamentarias con el resto de años ya que su actividad parece mínima.

2.1.3.1) Las Preguntas e Interpelaciones.

En cuanto a las preguntas e interpelaciones debe destacarse que, *“ponen de relieve la capacidad de presión sobre la administración, siendo susceptibles de correlación de los distintos niveles de respuesta, de dichas administraciones respecto de las distintas modalidades de rogación analíticamente sistematizados”*²⁴⁷. Aunado a ello, son los únicos mecanismos de control que se realizan por el parlamentario de forma individual, y su respuesta se presenta de forma individual también, obteniendo un resultado a un “corto” plazo²⁴⁸. A continuación pasamos al estudio de ambos instrumentos.

A) Las Preguntas

La pregunta parlamentaria, se considera el cauce habitual de control ordinario y la información que se pretende recabar, es un instrumento ordinario de control parlamentario²⁴⁹. Las preguntas deben formularse de forma concreta y clara, en cambio las interpelaciones se dan desde una perspectiva más amplia, debe versar sobre motivos y propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política

²⁴⁷ LOPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y le orden constitucional. Análisis del Estatuto de la oposición*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, P. 275.

²⁴⁸ LOPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y le orden constitucional. Análisis del Estatuto de la oposición*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, P. 275.

²⁴⁹ ARAGON REYES, Manuel, en *El control parlamentario como control político* en *Revista de Derecho Político*, núm. 23, 1986.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

general y puede provocar un debate en el que se pueda ampliar el círculo de personas implicadas²⁵⁰.

Cabe destacar, que el uso de las preguntas con respuesta escrita, favorece en gran medida a la discreción, ya que generalmente no dan lugar a controversias frente a las preguntas orales, por lo que, reduce la utilidad para algunos parlamentarios²⁵¹.

Por lo que respecta a la utilidad de la presentación de preguntas al Ejecutivo, no olvidemos que los parlamentarios, “*no suelen pretender obtener información de la que no tuviesen ningún atisbo, sino confirmar una ya obtenida o resaltar un problema concreto para que adquiriera mayor proyección pública*” trascendiendo así, de la mera pretensión de obtener información políticamente aséptica y que revisten caracteres de auténtica influencia sobre la actividad gubernamental²⁵².

El uso de las preguntas dentro del órgano mixto es frecuente. Concede la oportunidad de que un miembro del Gobierno informe, explique o aclare algún punto en el seno de ésta. Este mecanismo conlleva una situación en la que, “*las preguntas orales pueden forzar al gobierno a tomar una decisión o a forzar una dirección de actuación en línea con la doctrina mantenida por el parlamentario*

²⁵⁰ Como afirma LOPEZ AGUILAR “*la pregunta pretende centrarse en la focalización de cuestiones objetivas, mientras que la interpelación persigue más bien individualizar disposiciones subjetivas posicionamientos, actitudes, motivaciones políticas y medidas interpuestas por el ejecutivo, plazos de ejecución y evaluación de la oportunidad de tales respuestas*” LOPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y le orden constitucional. Análisis del Estatuto de la oposición*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988, P. 275.

²⁵¹ Ver SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Français et Britannique aux Communautés et á L’Union Européennes*, Edit. Bibliotheque Constitutionnelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 201.

²⁵² GARCIA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, publicación es del Congreso de los Diputados, Madrid 1985, P. 141.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

*preguntador o su grupo parlamentario*²⁵³. Si su respuesta no convence al parlamentario, debido a la falta de claridad o divagación, pueden utilizarse otros mecanismos de impulso o control, como las interpelaciones o mociones.

La normativa que rige la Comisión Mixta, concede funciones de control e información sobre las propuestas legislativas europeas y demás documentos, donde el uso de estos mecanismos resulta imprescindible. Por su parte, la práctica de las preguntas viene a demostrar el grado de dinamismo que expresa la Comisión Mixta a la hora de demandar información o aclaración de las actividades del Gobierno.

En cuanto a la práctica, que en la **VII legislatura** (2000-2004). Fueron respondidas treinta y nueve preguntas orales. Casi la mitad de dichas preguntas orales (diecisiete) fueron convertidas en preguntas con respuesta escrita. En cuanto a los ámbitos tratados se puede hacer la siguiente clasificación, aplicable a las legislaturas estudiadas y a los diferentes instrumentos parlamentarios que iremos analizando:

1)Cuestiones relativas al funcionamiento de la UE,

2)Efectos del derecho europeo

3)Cumplimiento del derecho europeo

4)Posición del Parlamento ante la UE

5)Posición gubernamental en proyectos legislativos

²⁵³ BUENO VICENTE, José Miguel, *El Control de las cortes generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del derecho europeo: La Comisión Mixta Congreso-Senado Para La Unión Europea De 1986 A 2003*, www. ucm.es. Madrid, 2004, P.221.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

6)Asunto de interés exclusivamente local

Merece la pena destacar las dudas que expresó la Comisión sobre cómo era informada sobre los documentos COM. La pregunta fue respondida por el Secretario de Estado de Asuntos Europeos, quien detalló el procedimiento para dar conocer el documento COM, y los informes que deben elaborarse al respecto. Respecto del el retraso de la información el Secretario de Estado aseguró que se debía al incremento del número de documentos, y a que la Administración no contaba con los medios son suficientes para su pronta entrega²⁵⁴.

Con respecto a los intereses particulares de España, los parlamentarios solicitaron información sobre el procedimiento legislativo europeo como; la reforma del POSEICAN²⁵⁵, la situación del informe de la Comisión Europea sobre el desarrollo del estatuto jurídico especial de Canarias como región ultra periférica²⁵⁶, las razones de no seleccionar a la Junta de Castilla y León para su inclusión en la normativa comunitaria de zonas urbanas (URBAN II)²⁵⁷, referente al acuerdo del Consejo de la UE por el que se aprobó el Plan de liberalización comercial con los Países menos avanzados y la repercusión que pudo tener en el plátano de Canarias²⁵⁸.

²⁵⁴ Ver en el DSCG num.54 sesión num.15 el 25/10/01. Martínez Casañ, Guillermo (GP). Igualmente cabe destacar la pregunta oral en referencia a la posición del Gobierno en materia de asilo y refugio de la UE, por lo que, se preguntó al Secretario de Estado de Asuntos Europeos, su posición sobre la Directiva aprobada el 8 de agosto de 2001, sobre la protección temporal en caso de conflicto bélico, de desplazamiento masivo de refugiados. El Secretario de Estado expresó que la Directiva estaba en trámites de transposición, pero desconocía que ya había sido traspuesta a la normativa española, sin embargo, la diputada se lo hizo saber. DSCG num.128 sesión núm. 50, Legislatura VII, el 4/03/03.

²⁵⁵ DSCG num.15 sesión num.3, 26/10/00. Soriano Benítez de Lugo, Alfonso (GP)

²⁵⁶ DSCG num.15 sesión num.3, 26/10/00. Hecha por, Soriano Benítez de Lugo, Alfonso (GP).

²⁵⁷ DSCG num.33, sesión num.8, el 3/04/01. Castro Rabadán, José (SGPS).

²⁵⁸ DSCG num.42, Legislatura VII el 30/05/01. Mato Adrover, Gabriel (GP)

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto a las preguntas orales respondidas, de manera general, se satisfizo la información solicitada. En cuanto a las preguntas convertidas a respuesta escrita, destaca el año 2001, ya que se convirtieron diez en preguntas con respuesta escrita. De ellas, seis estaban relacionadas con asuntos vinculadas a la política de desarrollo regional y las otras cuatro con la política de seguridad y defensa. En cuanto a la política de desarrollo regional, se cuestionó la postura del Gobierno sobre cuestiones como, las previsiones acerca de la duración de las perspectivas financieras aplicables a los fondos estructurales y de cohesión a partir del año 2007 y el correspondiente acuerdo interinstitucional²⁵⁹, referente a la postura sobre la Comunicación de la Comisión Europea relativa a la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad y el Fiscal Europeo²⁶⁰, en cuanto al respaldo del Gobierno a la petición del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de que se revisaran las perspectivas financieras 2000-2006 aprobadas en Berlín²⁶¹, entre otras.

En relación a la política de defensa, se cuestionaron tanto las propuestas e iniciativas que del Gobierno, de cara a la próxima Presidencia española de la UE²⁶², como las relativas al fomento de un mayor control de las armas ligeras de los Estados Miembros²⁶³

Es evidente la importancia de estas preguntas y la utilidad que podía tener su respuesta oral, sin embargo, se optó por una respuesta escrita minorando su publicidad. Cabe destacar que todas ellas provenían de la oposición.

²⁵⁹BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-165 de 10/07/2001, García Brea, Francisco Javier (GS)

²⁶⁰BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-165 de 10/07/2001, López Garrido, Diego (GS)

²⁶¹BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-165 de 10/07/2001, Estrella Pedrola, Rafael (GS)

²⁶²BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-165 de 10/07/2001, Castro Rabadán, José (SGPS).

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Esta legislatura coincidió con la Presidencia Española en 2002, por lo que algunas de las preguntas estuvieron relacionadas con las misma, entre ellas, los parlamentarios cuestionaron las medidas que pretendió adoptar el Gobierno para evitar el incumplimiento del derecho europeo durante la Presidencia Española de la UE²⁶⁴.

En cuanto a la actividad legislativa, durante la primera mitad de la legislatura, los parlamentarios demostraron gran actividad en el uso de preguntas, sin embargo, la segunda mitad se redujeron a una tercera parte. Es posible que , ante la gran cantidad de preguntas convertidas, se empañara el esfuerzo de los parlamentarios en darle a la publicidad de los asuntos europeos..

En la **VIII Legislatura** (2004-2008) cabe destacar que no hubo preguntas orales en la Comisión Mixta²⁶⁵. Las veinticuatro preguntas presentadas, fueron convertidas a respuesta escrita²⁶⁶. Principalmente, se cuestionaron ámbitos relacionados con la política regional europea, cuatro de las preguntas fueron formuladas por el grupo nacionalista vasco²⁶⁷. En el año 2007, todas las preguntas

²⁶⁴ Entre otras cuestiones los parlamentarios cuestionaron las medidas que quería adoptar el Gobierno para evitar el incumplimiento del derecho europeo durante la Presidencia Española de la UE DS. Cortes Generales Num. 92 de 18/06/2002, Castro Rabadán, José (SGPS).

²⁶⁵ De las preguntas orales presentadas en 2004, 2 fueron retiradas y una convertida, en 2005, 3 preguntas fueron retiradas y 5 convertidas, en 2006 una fue convertida y, en 2007 un total de 16 fueron convertidas en preguntas con respuesta escrita.

²⁶⁶ De las preguntas orales presentadas en 2004, 2 fueron retiradas y una convertida, en 2005, 3 preguntas fueron retiradas y 5 convertidas, en 2006 una fue convertida y, en 2007 un total de 16 fueron convertidas en preguntas con respuesta escrita.

²⁶⁷ Relacionadas con la posición del Gobierno en cuanto a la normativa y las medidas que defendería ante la Comisión Europea, sobre las regiones que quedarían fuera del ámbito de aplicación de las ayudas y sobre la postura del Gobierno en el debate sobre el futuro de las ayudas de finalidad regional que concede el Estado. Cuatro de ellas fueron interpuestas por Anasagasti Olabeaga, Iñaki Mirera (SGPSNV) y una por Martínez Higuera, Antonia (GS)

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

(dieciséis) fueron formuladas por la oposición parlamentaria, en este caso por el grupo parlamentario popular, en relación con la política migratoria europea²⁶⁸.

La actividad de esta legislatura fue en ascenso dado que, en el primer año, 2004, únicamente se formuló una pregunta, en 2005 se hicieron dos, en el año 2006 se realizó una pregunta, por lo que el incremento a dieciséis preguntas en el último año, parece contundente. Sin embargo, la media que produjo su actuación es de seis preguntas por año. Ello refleja una escasa actuación en los asuntos europeos, durante ese periodo.

Resulta evidente el retroceso que implica que la presente legislatura todas las preguntas fueran convertidas con respuesta escrita, hubiera sido interesante conocer la postura del Gobierno. No obstante, dada la discreción con que se trataron todos estos asuntos la valoración del Gobierno quedó alejada del conocimiento público su postura, es evidente que con ello, se traza una brecha entre los ciudadanos y los asuntos europeos. Debilitando también las funciones que el Parlamento debería de ejercer.

En la **IX Legislatura** (2008-2011), los parlamentarios formularon un total de cuarenta y cinco preguntas en la Comisión Mixta. La mayoría de ellas fueron preguntas orales, aunque también se hicieron algunas preguntas convertidas con respuesta escrita (doce).

²⁶⁸ Las preguntas versaban sobre: la cooperación operativa de fronteras exteriores, los convenios conjuntos, la proposición de iniciativas para la financiación de las repatriaciones irregulares, las previsiones para crear el cargo de Comisario Europeo de inmigración, la homogenización de las estructuras administrativas responsables en materia de inmigración para compartir entre los países de los Estados miembros; normas, objetivos y propósitos, la directiva 2003/109/CE del Consejo referente a los residentes de larga duración de terceros países, sobre la normativa y los criterios para la admisión de trabajadores extranjeros, la formación de policías especializados en la vigilancia de fronteras, entre otras- Todas las preguntas elaboradas fueron presentadas por el diputado Dionisio García Carnero (GP).

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Cabe señalar que esta legislatura coincidió con la Presidencia Española de la UE (en el primer semestre de 2010) y con la aprobación del Tratado de Lisboa (1 de diciembre de 2009). Como consecuencia de los eventos próximos a celebrarse aumentó la actividad parlamentaria que fue descendente. En la primera mitad de la legislatura concentró en su gran mayoría la formulación de preguntas. Y en la segunda mitad, los parlamentarios únicamente presentaron seis preguntas. De lo que se deduce que una media de cinco sextas partes de las preguntas se hicieron en la primera mitad de la legislatura. Así en el año 2008 se hicieron dieciséis preguntas, en el año 2009 un total de veinticinco, mientras que entre los años 2010 y 2011 únicamente se hicieron un total de seis preguntas.

Destaca en la variedad de preguntas formuladas en diferentes ámbitos, como la política normativa europea, política fiscal, la política migratoria, política europea de cooperación. La mayoría de ellas se respondieron oralmente, lo cual es bastante positivo. Sin embargo, en los temas donde las preguntas fueron convertidas con respuesta escrita las preguntas eran importantes debido al alto contenido de interés que podían despertar en la ciudadanía²⁶⁹.

Por su parte, se convirtieron doce preguntas en respuestas escritas en relación a la política regional común en la UE y la relación de esta con la subida de precios en los productos básicos²⁷⁰.

²⁶⁹ Guardan relación con la política agrícola común de la UE y de política exterior y de seguridad de la UE.

²⁷⁰ Dichas preguntas estaban relacionadas con las correcciones financieras aplicadas por la Comisión de Agricultura y Desarrollo Rural de la UE al Estado español, desde el 01/01/1996; con la posición de España ante la Comisión y el Consejo en relación a la fuerte subida del precio de los productos básicos, y, sobre las medidas para frenarla, y la valoración de la Comunicación de la Comisión sobre los precios alimentarios en Europa, así como con la posición defendida por el Gobierno en las deliberaciones del Consejo de Ministros de Agricultura del día 19/01/2009 sobre precios de productos básicos.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto a la gran variedad de temas tratados, se hicieron preguntas relacionadas con el Tratado de Lisboa, como; la valoración de los efectos del mecanismo de Alerta Temprana que incorpora el Tratado de Lisboa y los aspectos que afectarían competencias de los Parlamentos autonómicos²⁷¹. En cuanto a la Presidencia Española, destaca el consenso de los grupos políticos representados en la Comisión Mixta respecto de los objetivos y el programa de la Presidencia Española de la UE²⁷², así como en relación a la representación de las Cortes Generales en las instituciones europeas²⁷³.

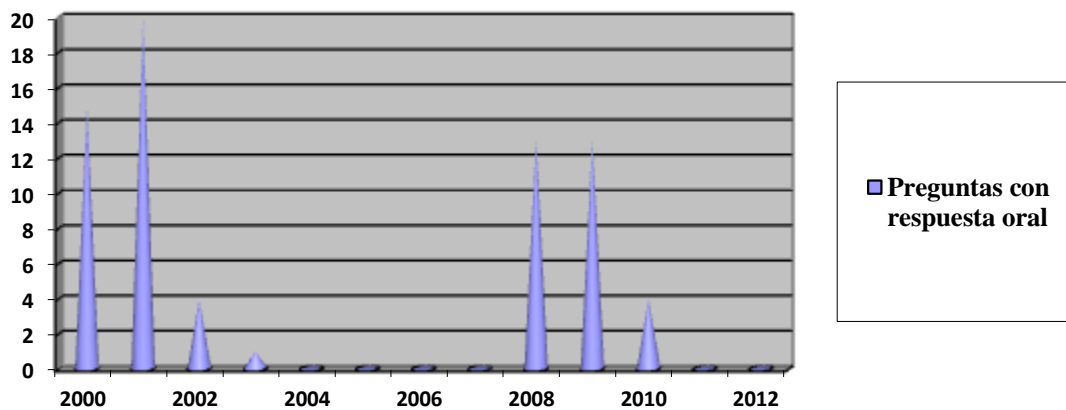


Tabla 2.- Preguntas con respuesta oral. Elaboración propia.

Es evidente el incremento de la actividad parlamentaria en el uso de la preguntas con respuesta oral de cara a la Presidencia Española en 2002, en 2009 con a la

²⁷¹DS. Cortes Generales Núm. 28 de 25/11/2008, Xuclà i Costa, Jordi (GC-CiU).

²⁷²DS. Cortes Generales Núm. 28 de 25/11/2008, Becerril Bustamante, Soledad (GP).

²⁷³Si bien se cuestionó el hecho de que no contaran con una representación permanente ante el PE DS. Cortes Generales Núm. 28 de 25/11/2008, Becerril Bustamante, Soledad (GP). De hecho las Cortes Generales son uno de los Parlamentos Nacionales que más ha tardado en disfrutar de dicha representación ya que no se articuló hasta el 2011.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

aprobación del Tratado de Lisboa y 2010 con la Presidencia Española de la UE. En el resto de años legislativos el uso de este mecanismo parlamentario apenas es percibido, lo cual demuestra poco interés en hacer efectivo este instrumento parlamentario tan efectivo en el control e impulso político del Gobierno.

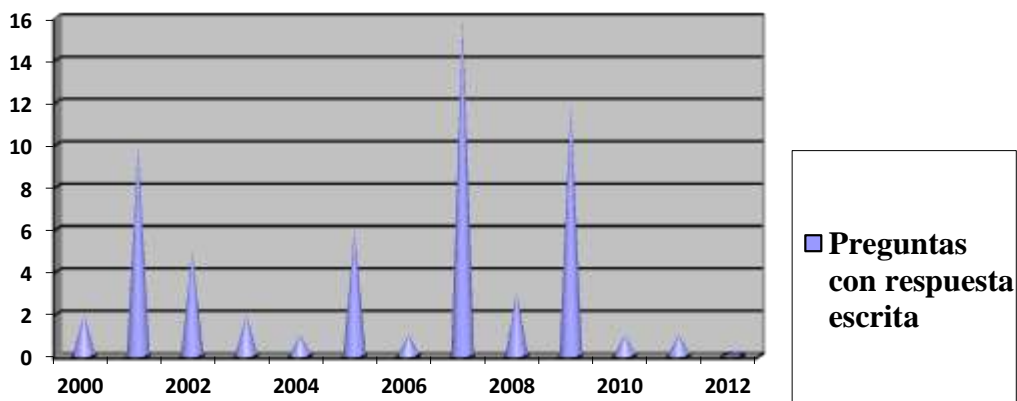


Tabla 3.- Preguntas con respuesta escrita. Elaboración propia.

De igual manera que en las preguntas con respuesta oral, la actividad del uso de preguntas con respuesta escrita, se incrementó en los años 2001 y 2009, coincidiendo con las actividades previas a las Presidencias españolas de la UE de 2002 y 2010, y con la aprobación del Tratado de Lisboa. No obstante en 2007, asciende el número de preguntas con respuesta escrita formuladas por la oposición parlamentaria en relación con la política migratoria europea.

Valoración de las Preguntas.

A continuación, las siguientes gráficas representan la temática reflejada en la presentación de preguntas escritas con respuesta escrita y con respuesta oral, lo cual nos permitirá realizar una valoración más ilustrativa.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

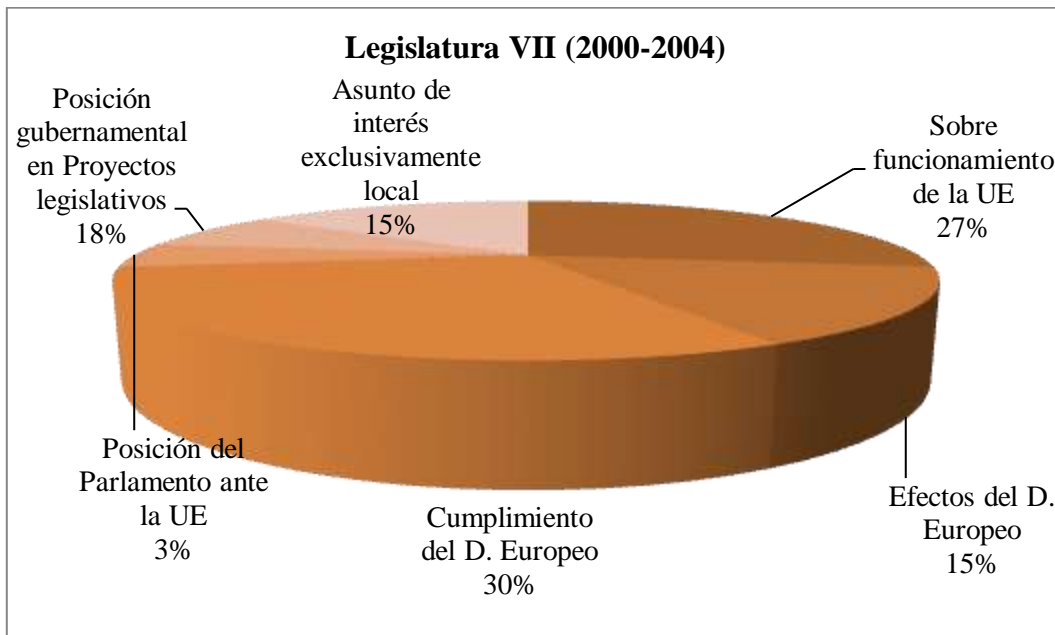


Tabla 4. Valoración de las preguntas, Legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

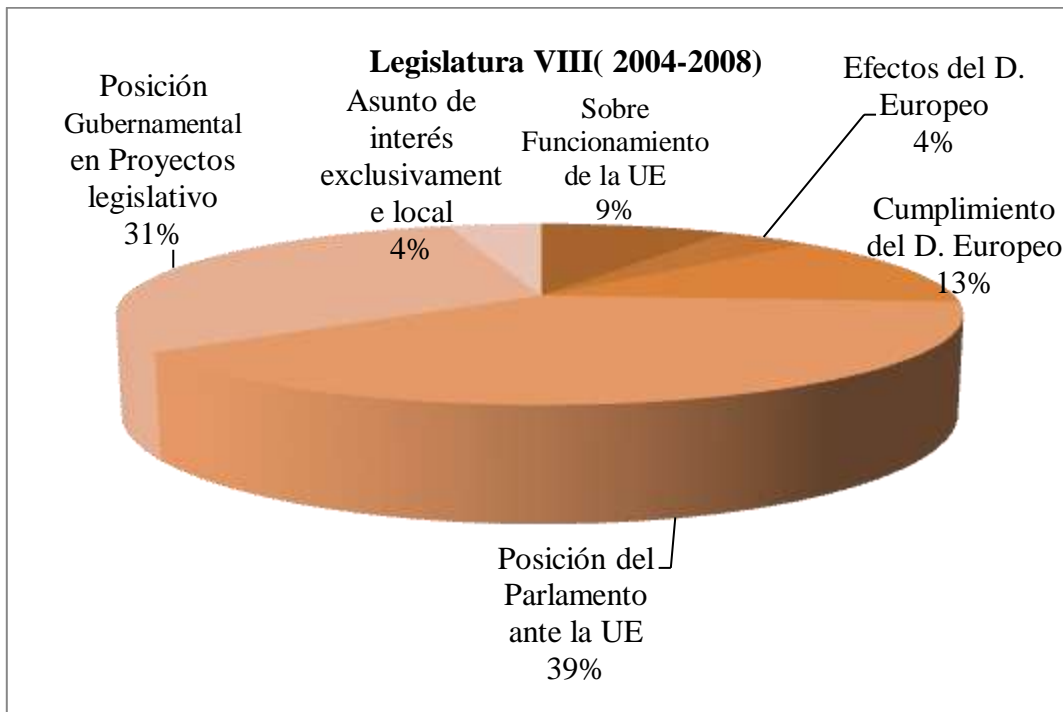


Tabla 5. Valoración de las preguntas, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

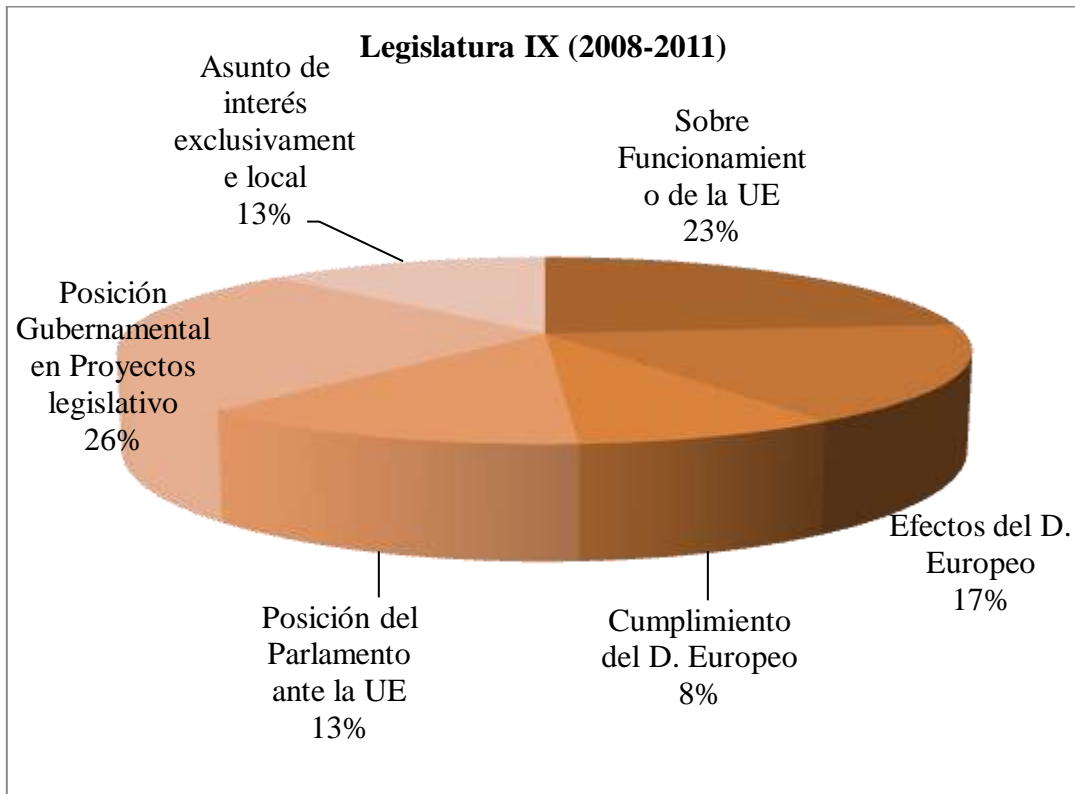


Tabla 6. Valoración de las preguntas, legislatura IX (2008-2011). Elaboración propia.

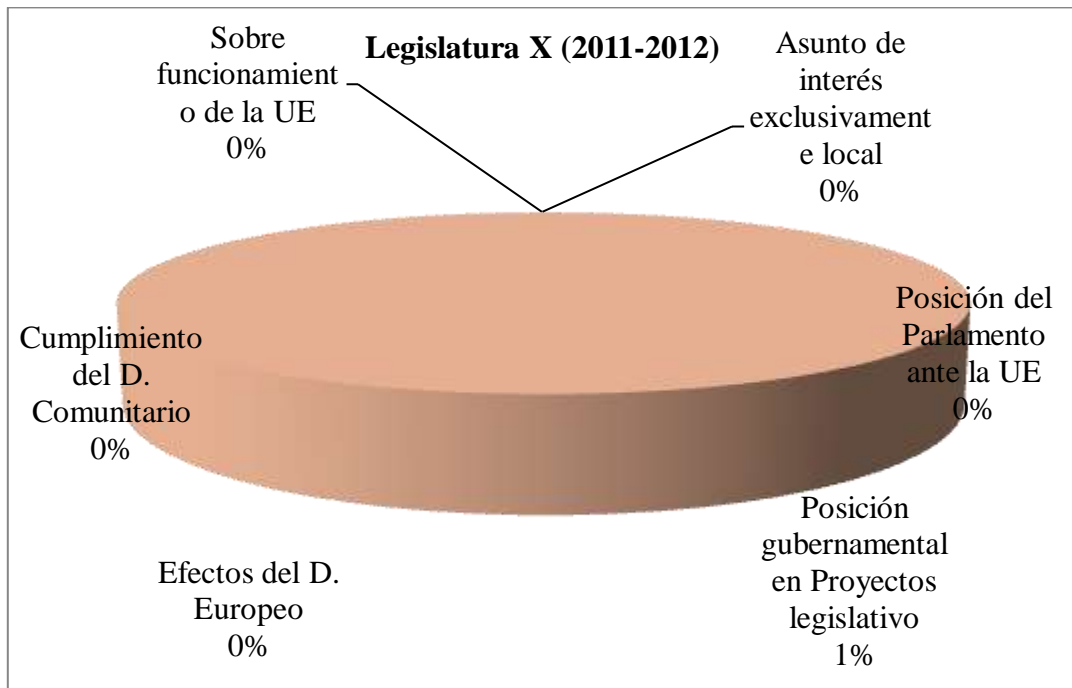


Tabla 7. Valoración de las preguntas, legislatura x (2011-2012). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Se deduce, en cuanto a las preguntas parlamentarias de las legislaturas analizadas (VII, VIII, IX y parte de la X), que, la actividad parlamentaria fue en descenso en las legislaturas VII y la IX, donde la primera mitad de ambas legislaturas se presentó notablemente más activa. Esto se debe en parte porque ejerció la Presidencia Española de la UE durante esas dos legislaturas. Aunado a ello, cabe destacar que durante la Legislatura IX se presentó un factor más a considerar, la aprobación del Tratado de Lisboa en 2009.

Por lo que se refiere a la Legislatura VIII, hay que enfatizar que todas las preguntas presentadas fueron convertidas en respuesta escrita, lo que repercute fuertemente en el conocimiento público de la postura del Gobierno. Además hubo una mayor variedad en cuanto a la temática de las preguntas. Sin embargo, ya mayor aportación que podía haber tenido la información se vio eclipsada por el empleo de la pregunta con respuesta escrita y la discreción que esta acarrea.

B) Las Interpelaciones.

En cuanto a las interpelaciones, se definen como demandas de información sobre cuestiones relacionadas con la línea política del Gobierno²⁷⁴. Son preguntas con dos características. En primer lugar, el objeto específico versa sobre motivos o propósitos de la conducta del ejecutivo en cuestiones de política en general. En segundo la interpelación puede ser elevada a moción, cuando el Grupo parlamentario interpelante o el Grupo al que pertenece el diputado, quieren abrir un debate sobre la cuestión a la que se refiere la interpelación.

²⁷⁴ SANTAOLALLA, Fernando, en *Derecho Constitucional*, Editorial Dykinson, S.L, Madrid, 2004. P. 338.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Por lo que se refiere al uso de este mecanismo de control por la Comisión Mixta, no existe su aplicación en ninguna de las Legislaturas, VII, VIII, IX y parte de la X.

Las preguntas orales y escritas y las interpelaciones como instrumentos de información y control, poseen un indudable valor político, no tanto jurídico, por la publicidad de la opinión del Gobierno a través de la respuesta, así como el diálogo y el posible debate que pueden generar²⁷⁵. La vitalidad en la actividad parlamentaria en cuanto a las preguntas es evidente, a pesar de la criticable conversión de múltiples preguntas orales en preguntas escritas. Sin embargo, el panorama respecto de las interpelaciones es aún más desolador. Durante el periodo de 10 años que analizamos, no existió ninguna muestra interés por parte del Parlamento en contribuir de alguna manera en la función europea del Gobierno o fiscalizar la misma mediante la interpelación.

Las interpelaciones sobre asuntos europeos no fueron utilizadas en la Comisión Mixta, en las legislaturas VII, VIII y IX. La labor de impulso de la Comisión vía interpelación debería ser desempeñada por los parlamentarios, principalmente por la oposición y las minorías para no permitir que Gobierno-mayoría actúen solos. De otro modo, renuncian a las atribuciones de control político concedidas constitucionalmente.

2.1.3.2) Las Proposiciones no de Ley y Mociones.

La diferencia fundamental entre las proposiciones no de ley y la moción, es que las primeras tienen carácter positivo o constructivo, es decir, pretenden que el

²⁷⁵ CIENFUEGOS, MATEO, M., en El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995. En Revista de las Cortes Generales. Núm. 38 (2Q cuatrimestre 1996), P. 65.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Gobierno actúe en una determinada dirección. En definitiva, no son un instrumento propiamente de control de la acción del Gobierno, sino de la inacción o de lo que se entiende por una acción inadecuada del Gobierno en relación a un determinado asunto. Pero la moción tiene un contenido negativo ya que se dirige a cuestionar la política ejercida por el ejecutivo. A continuación vamos a estudiar más sobre cada uno de estos instrumentos para conocer su definición y la práctica sobre estos de la Comisión Mixta.

A) Propositiones no de ley.

La proposición no de ley actúa como mecanismo de impulso político al Gobierno. No es por ello de extrañar que su uso esté condicionado por quien la interpone, debido a que, por un lado, si es presentada por un grupo que da apoyo al Ejecutivo y éste representa a la mayoría parlamentaria, de manera general, se utiliza para complementar la acción desarrollada por el Gobierno, con el fin de expresar su satisfacción por determinadas medidas o actuaciones, para estimular a continuar cierta línea de actuación, o para sugerir determinado tipo de comportamiento. Por otro lado, si la utiliza el grupo de la oposición, puede tener como objetivo impulsar la acción del Gobierno.

De este modo, el autor está dispuesto a aceptar las enmiendas que permitan integrar su propuesta en el programa de Gobierno, por lo que se convierte en un instrumento de crítica, que señala y denuncia ante la opinión pública determinadas necesidades no atendidas por el programa, o, en su caso con efectos centrados en la actuación gubernamental²⁷⁶.

El uso de las proposiciones no de ley en el seno de la Comisión Mixta ha sido superior al de mociones debido a que estas últimas apenas han sido utilizadas. En

²⁷⁶ MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos, Madrid 1987, P. 206.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

cuanto a su efectividad, algunas proposiciones no de ley han sido muy útiles, como la que instó al Gobierno a exigir de la Comisión Europea el envío de forma inmediata, completa, clara y en castellano de todas las propuestas legislativas, así como un resumen de sus elementos sustanciales. Esta información debía, además, remitirse con celeridad al Parlamento²⁷⁷.

Por lo que se refiere a la práctica por la Comisión Mixta, durante la **VII Legislatura** (2000-2004), se aprobaron dieciséis proposiciones no de ley, ocho de ellas con modificaciones. Del resto de proposiciones presentadas; nueve caducaron, seis fueron rechazadas y cuatro fueron retiradas. Hubo un total de cincuenta y siete intervenciones parlamentarias, y fue el grupo mayoritario de la oposición quien presentó el mayor número²⁷⁸.

Por lo que respecta a los ámbitos más utilizados en las proposiciones, cabe seguir la misma clasificación que respecto de las preguntas.

- 1) **Cuestiones del funcionamiento de la UE,**
- 2) **Efectos del derecho europeo**
- 3) **Cumplimiento del derecho europeo**
- 4) **Posición del Parlamento ante la UE**
- 5) **Posición gubernamental en proyectos legislativos**
- 6) **Asunto de interés exclusivamente local**

²⁷⁷ Proposición no de ley fue presentada por los Grupos Parlamentarios Socialistas del Congreso, Catalán (Convergencia i Unió), Vasco (PNV), Federal Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Coalición Canaria y Popular en el Congreso ver en BOCG, sección Cortes Generales, V Legislatura, serie A, -actividades parlamentarias-, núm. 18, de 25 de febrero de 1994, págs. 1-2.

²⁷⁸ Fueron presentadas por los siguientes grupos políticos; Grupo Socialista, ocho, Grupo Popular, tres, Grupo Mixto, tres, Grupo Catalán-CIU, dos, y del Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés una

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante la **VII Legislatura (2000-2004)** fueron admitidas cinco²⁷⁹. En la **Legislatura VIII (2004-2008)**, fueron aprobadas un total de 12 proposiciones no de ley²⁸⁰, todas en el 2005, 7 caducaron y una fue convertida al Pleno²⁸¹

Por lo que se refiere a las proposiciones no de ley que caducaron, quiero resaltar dos por su importancia, una relativa al rechazo a la creación de campos de internamiento para inmigrantes y solicitantes de asilo fuera del territorio de la UE²⁸². Y la Proposición no de Ley sobre el Programa Legislativo y de Trabajo anual de la Comisión Europea²⁸³.

Durante la **Legislatura IX (2008-2011)**, fueron aprobadas 20 proposiciones no de ley; 16 con modificaciones y un total de 4 sin modificaciones. Entre ellas destaca la relativa al a la propuesta de revisión de la Directiva europea de la ordenación del tiempo de trabajo que pretendía la ampliación de la semana laboral hasta 60, 65 o 78 horas la inclusión de una cláusula opting-out al margen de la negociación

²⁷⁹ Destacan las proposiciones de ley sobre la consolidación de la política europea de seguridad y defensa (PESD). DSCG Num.124, sesión num.49, en la Legislatura VII del 11/02/02/03 Y sobre medidas de impulso de la política exterior y de seguridad común y de la política europea de seguridad y defensa DSCG num.128, sesión num.50, del 4/03/03. Igualmente cabe mencionar una proposición no de ley, sobre las medidas del Gobierno para el impulso de las políticas de la UE sobre el asilo durante la Presidencia DSCG Num.124, sesión num.49, en la Legislatura VII del 11/02/02/03.

²⁸⁰ Cabe señalar que el partido popular no presentó ninguna proposición a pesar de que era el partido mayoritario en la oposición.

²⁸¹ sobre el conocimiento y utilización de los símbolos de la UE BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-99 de 04/02/2005. Si bien merece la pena destacar que la mayoría de las proposiciones de ley hicieron referencia a la campaña de información y explicación de la Constitución Europea

²⁸² Se presentó ante la Cámara, el 15/10/2004.

²⁸³ Presentado el 20/12/2006.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

colectiva y la redefinición a la baja del tiempo de trabajo²⁸⁴. También llama la atención el interés que se prestó al tema regional ya que se presentó una proposición no de ley sobre la comunicación de la Comisión Europea sobre "Las regiones ultra periféricas: una ventaja para Europa", otra sobre las medidas para el impulso del catalán, el gallego y el vasco en la UE²⁸⁵, y otra sobre los derechos lingüísticos de los ciudadanos europeos catalano-hablantes²⁸⁶

Por último, en la **Legislatura X**,²⁸⁷ se han interpuesto dos. Una sobre el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación a la presencia de Cataluña en la Unión Europea, y otra sobre el cumplimiento del derecho europeo en España²⁸⁸.

²⁸⁴ Se presentó bajo la propuesta del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, y aprobada con modificaciones ver el BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-88 de 10/12/2008.

²⁸⁵ Se aprobó con modificaciones ver el DSCG, Núm. 73 de 15/09/2009.

²⁸⁶ Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)

²⁸⁷ Hasta el 12/03/2012.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

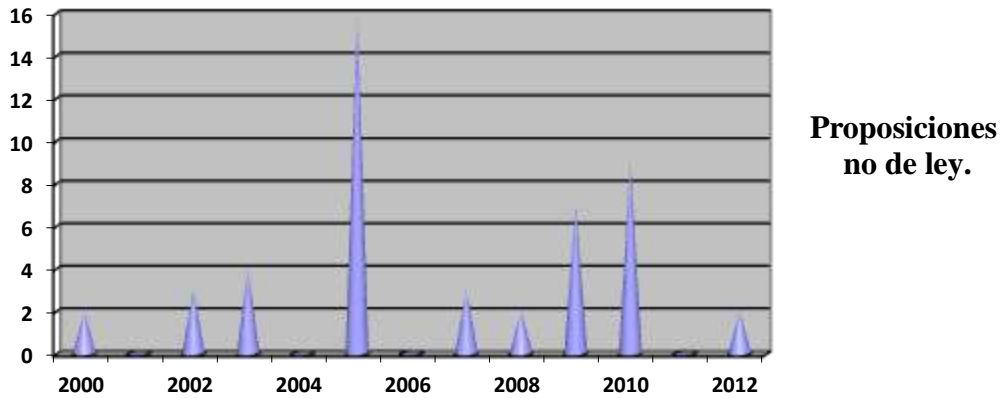


Tabla 8. Actividad parlamentaria en proposiciones no de ley. Elaboración propia.

El año 2005 destaca por su mayor actividad en el uso de las proposiciones no de ley en comparación con el resto de años, debido a que los parlamentarios se centraron en solicitar información y explicación sobre la Constitución Europea. En 2009 y 2010 se percibe un ligero incremento con el resto de los años, en 2009, tiene relación con el rechazo de una directiva europea sobre el tiempo del trabajo, y en 2010 tiene interés con motivo de la Presidencia española de la UE.

Valoración Proposiciones no de ley.

Por lo que respecta a la actividad parlamentaria en las Proposiciones no de ley, durante la Legislatura VII apenas fueron presentadas proposiciones. De hecho se presentaron una media de 2.5 proposiciones por cada año legislativo. En cuanto a la Legislatura VIII, la gran mayoría de las proposiciones caducaron, sin embargo, debe valorarse positivamente que la proposición sobre el conocimiento y utilización de los símbolos de la UE se convirtió al Pleno, permitiendo el debate

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

entre todos los grupos parlamentarios. También cabe señalar que gran parte de las proposiciones de esta legislatura estuvieron relacionadas con la campaña de información y explicación de la Constitución Europea. Por último, en la legislatura IX, se percibió un notable incremento en la actuación parlamentaria, en comparación las dos legislaturas precedentes.

B) Mociones.

La moción está indisolublemente ligada a la técnica de interpelación y puede presentarse al día siguiente de la respuesta a la interpelación con el fin de que la Cámara manifieste su posición ante el tema debatido. Son utilizadas principalmente por los miembros del Parlamento que no forman parte de la mayoría parlamentaria-gubernamental. De hecho, la mayoría hace uso de la técnica de la interpelación y moción subsiguiente, con el objetivo de explicar los aspectos más conflictivos o controvertidos ante la opinión pública de la política gubernamental. Ello permite, además de la exposición del Gobierno, prever el posicionamiento de los diversos grupos parlamentarios ya que la Cámara puede manifestar su satisfacción o apoyar determinadas actuaciones²⁸⁹.

La moción, no ha sido utilizada frecuentemente por la Comisión Mixta. En España, la escasa fuerza que puede ejercer el Parlamento sobre las actividades del Gobierno en el Consejo de Ministros a través de las mociones propuestas por las minorías parlamentarias generalmente, parece desincentivar cualquier interés de los parlamentarios en dichas mociones. Sin embargo, el progresivo venir a menos de un poder de veto de los Gobiernos, debería suplirse mediante mecanismos que muevan al Gobierno a tener en cuenta las sugerencias que hace el Parlamento. No en vano, sería una manera de condicionar en parte las decisiones europeas a las orientaciones que emergen de los órganos directamente representativos de la

²⁸⁹ MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos, Madrid 1987, P. 203.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

voluntad popular²⁹⁰. Esta no ha sido, lamentablemente, la praxis del sistema español

De hecho, en la **Legislatura VII** (2000-2004), no fue admitida moción alguna. Se presentó una moción, a través del grupo parlamentario Entesa catalana de progres, pero fue denegada²⁹¹, que instaba al Gobierno a velar por que los trabajos y debates a realizar en la Convención sobre el futuro de la UE reflejaran la pluralidad parlamentaria en las posiciones del Parlamento, Senado y CCAA, a lo que se respondió mencionando las vías mediante las que las CCAA podían expresar su parecer en la Convención²⁹².

En la **Legislatura VIII** (2004-2008), fue presentada una moción pero caducó a pesar de su indudable relevancia. Dicha moción interpuesta en 2007, proponía la creación de una Ponencia de estudio de los efectos que acarrearía la aplicación de la Directiva 2006/123/CE del PE y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior, conocida como Directiva "Bolkestein"²⁹³.

En la **Legislatura IX** (2008-2011), fueron aprobadas cinco mociones sin modificaciones y dos con modificaciones. Por el tema destacan cuatro. Una por la que se instó al Gobierno a rechazar la propuesta de modificación de la Directiva 2003/88/CE del PE y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo²⁹⁴. Una segunda que

²⁹⁰ LIPPOLIS, Op. Cit., Pp.346-347.

²⁹¹ Con tres votos a favor, diecisiete en contra y cuatro abstenciones.

²⁹² DSCG núm. 90, sesión num.33, Legislatura VII de 12/06/02.

²⁹³ Ver el BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-477 de 13/02/2008.

²⁹⁴ Se presentó bajo la propuesta del Senado-Grupo parlamentario mixto con motivo de los próximos Consejos a celebrar con temas tan importantes para la economía española, la política

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

pedía al Gobierno que impulsara las medidas propuestas por la Comisión para introducir cambios en los reglamentos de los fondos estructurales y de cohesión de la Unión Europea²⁹⁵. Una tercera que pedía que se incluyera la educación entre los objetivos de la Presidencia española de la UE y una cuarta que solicitaba al Ejecutivo que presentara y defendiera ante la UE determinadas medidas para compensar los costes derivados de la condición insular.

Por lo que respecta a la Legislatura X, a marzo de 2012, no se había presentado ninguna

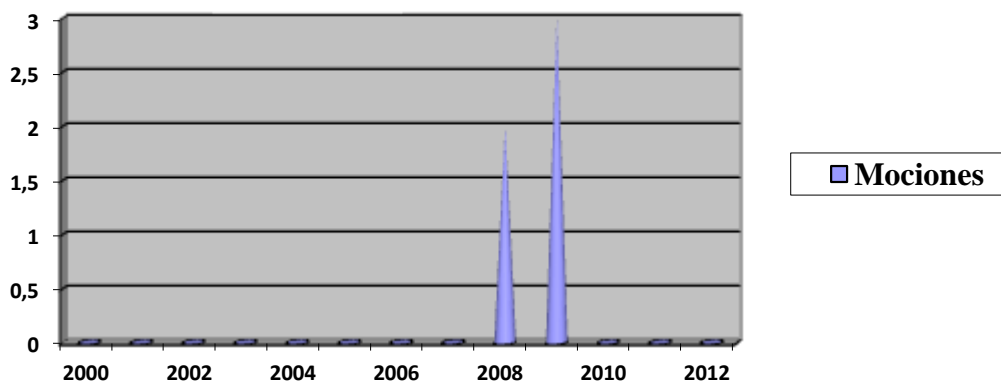


Tabla 9. Actividad parlamentaria en mociones. Elaboración propia.

El incremento de la actividad de mociones se produjo principalmente en 2008, ya que se presentaron dos mociones al Gobierno para rechazar la propuesta de una Directiva europea sobre la ordenación del tiempo de trabajo. En 2009, se

energética y del medioambiente, justicia e interior, política exterior y de seguridad y de defensa, se solicitó a los Ministros a que dieran a conocer las posiciones españolas, las motivación de estas y los acuerdos celebrados, con el fin de que las Cortes obtengan mayor información directa de la política mantenida por el Gobierno en las instituciones de la UE . Ver 162/000223, BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-88 de 10/12/2008, fue aprobada con modificaciones ver el DS. Cortes Generales Núm. 28 de 25/11/2008.

²⁹⁵ A propuesta del Senado-Grupo parlamentario socialista, Aprobado con modificaciones, BOCG serie A, núm. 198, de 29/09/2009.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

presentaron tres mociones por el partido político del Gobierno relacionadas con motivo de la Presidencia española de la UE.

Valoración de las mociones.

Es evidente que la actuación parlamentaria en la interposición de mociones, fue prácticamente nula en la legislatura VII, mínima en la legislatura VIII, y con mayor actividad en la IX legislatura, presentando preferencia en los ámbitos de Efectos del derecho europeo y la Posición del Parlamento ante la UE.

2.3) Valoración general: Propositiones no de ley y Mociones.

En cuanto a la experiencia de la Comisión Mixta respecto del empleo de ambos mecanismos de control parlamentario²⁹⁶, según el estudio realizado por CIENFUEGOS, en algunas ocasiones su valor ha sido meramente testimonial como mera caja de resonancia pública del grupo político en la oposición, otras han sido utilizadas como un instrumento efectivo del control del partido gobernante, y, algunas fueron aprobadas por las Cortes Generales e incluso se han revelado como instrumentos muy eficaces de dirección e impulso de la acción gubernamental²⁹⁷.

A continuación presentamos las gráficas que reflejan el uso de ambos mecanismos parlamentarios para realizar una valoración al respecto.

²⁹⁶ Regulada por la funciones atribuidas por la ley 8/1994, las modificaciones producidas por la Ley 24/2009 y la Resolución 38/2010.

²⁹⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Senado, V Legislatura, serie I (boletín general núm. 171, de 6 de octubre de 1994, Pp. 25-27. Por CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en Revista de las Cortes Generales núm. 38, Madrid 1996, P.70.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Función requerida por las Propositiones no de ley y Mociones	VII	VIII	IX	X
Insta al Gobierno ante los órganos de la UE	16	11	27	2
Otros objetivos	-	1 ²⁹⁸	1 ²⁹⁹	-

Tabla 10. Función requerida por las proposiciones no de ley y mociones. Legislaciones VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

LEG. VII Propositiones No de ley y Mociones	Presentadas ³⁰⁰ 27 total	Aprobadas 16 total	Modificadas 8 total	Caducada 9
Política Gral. de la UE	10	8	5	3
Asuntos Sectoriales de la UE	4	3	1	2
Asuntos exclusivamente especiales:				
• Generales	5	5	2	3
• Autonómicos	2	1	-	1
• Locales	-	-	-	-

Tabla 11. Valoración de proposiciones no de ley y mociones. Legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

²⁹⁸ En esta se insta al Gobierno a que dirija a la CE un exhorto a las autoridades libias para procurar un juicio justo a los médicos y acusados de la infección del virus del SIDA en *Benghazi*.

²⁹⁹ Proposición no de Ley sobre el cumplimiento de las resoluciones de la ONU de retirada de la ocupación israelí de Jerusalén, Cisjordania y Gaza.

³⁰⁰ De estas fueron tres rechazadas y cinco retiradas.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

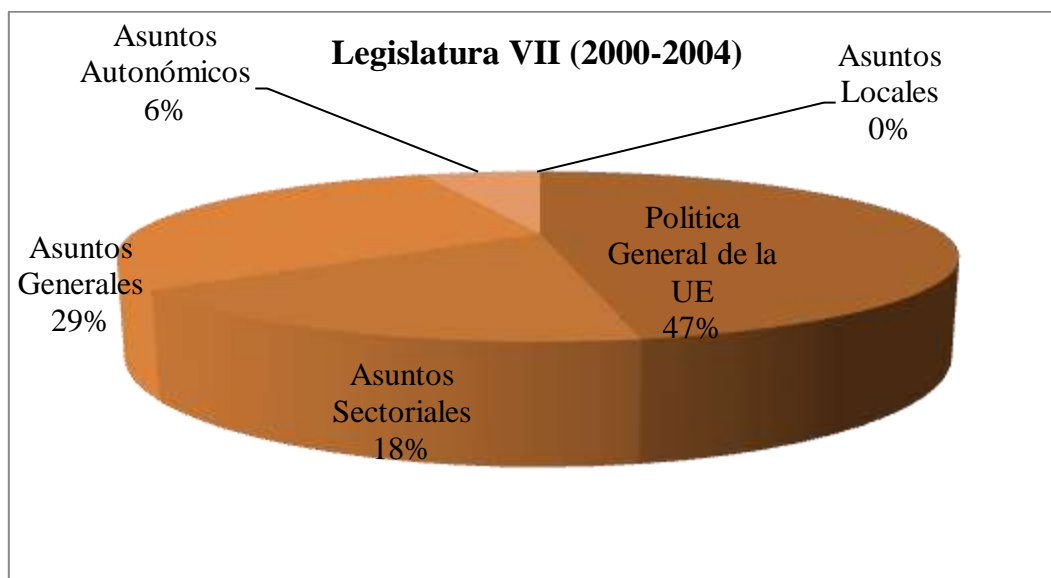


Tabla 12. Gráfico de asuntos, legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

LEG. VIII	Presentadas	Aprobadas	Modificadas	Caducadas
Proposiciones No de ley y Mociones	21 total	12 total	10 total	7
Política Gral. de la UE	9	7	2	3
Asuntos Sectoriales de la UE	7	-	-	4
Asuntos exclusivamente especiales:				
Generales	1	-	1	1
Autonómicos	-	-	-	-
Locales	1	-	1	-

Tabla 13. Valoración de proposiciones no de ley y mociones. Legislatura VIII (2004-2008).Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

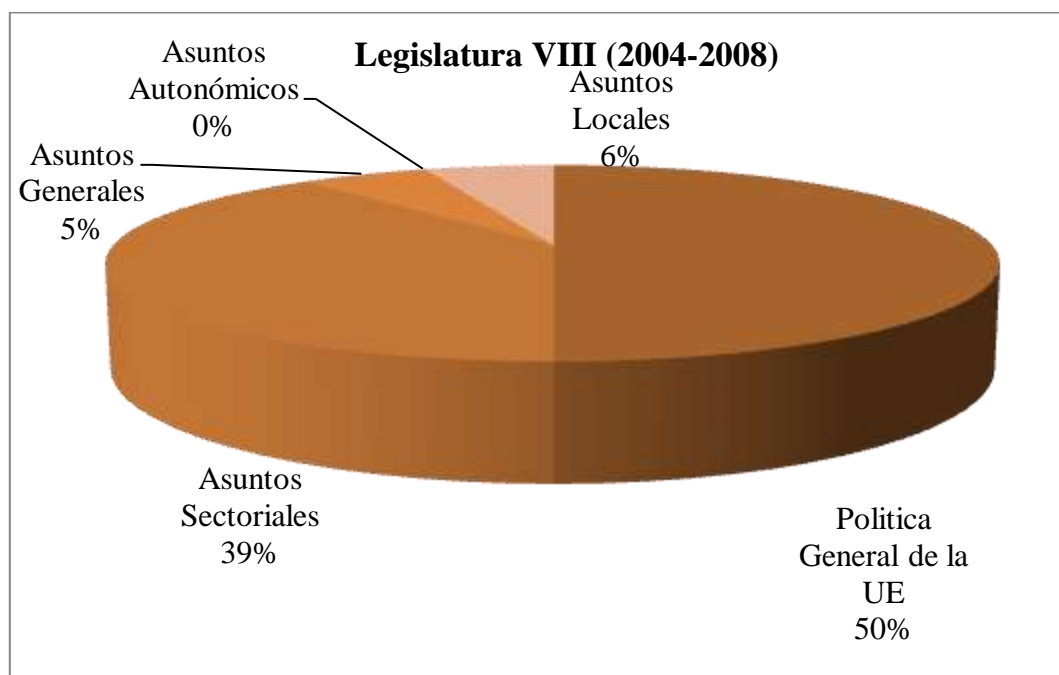


Tabla 14. Gráfico de asuntos de proposiciones no de ley y mociones, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

LEG. IX Proposiciones No de ley y Mociones	Presentada	Aprobada	Modificada	Caducada
	36 total ³⁰¹	20	20 total	1
Política Gral. de la UE	7	5	4	-
Asuntos Sectoriales de la UE	9	7	4	-
Asuntos exclusivamente especiales:				
Generales	15	3	7	-
Autonómicos	1	1	2	-
Locales	1	1	5	-

Tabla 15. Valoración proposiciones no de ley y Mociones. Legislatura IX (2008-2011). Elaboración propia.

³⁰¹ Fueron retiradas 2, rechazadas 3 y 2 decayeron.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

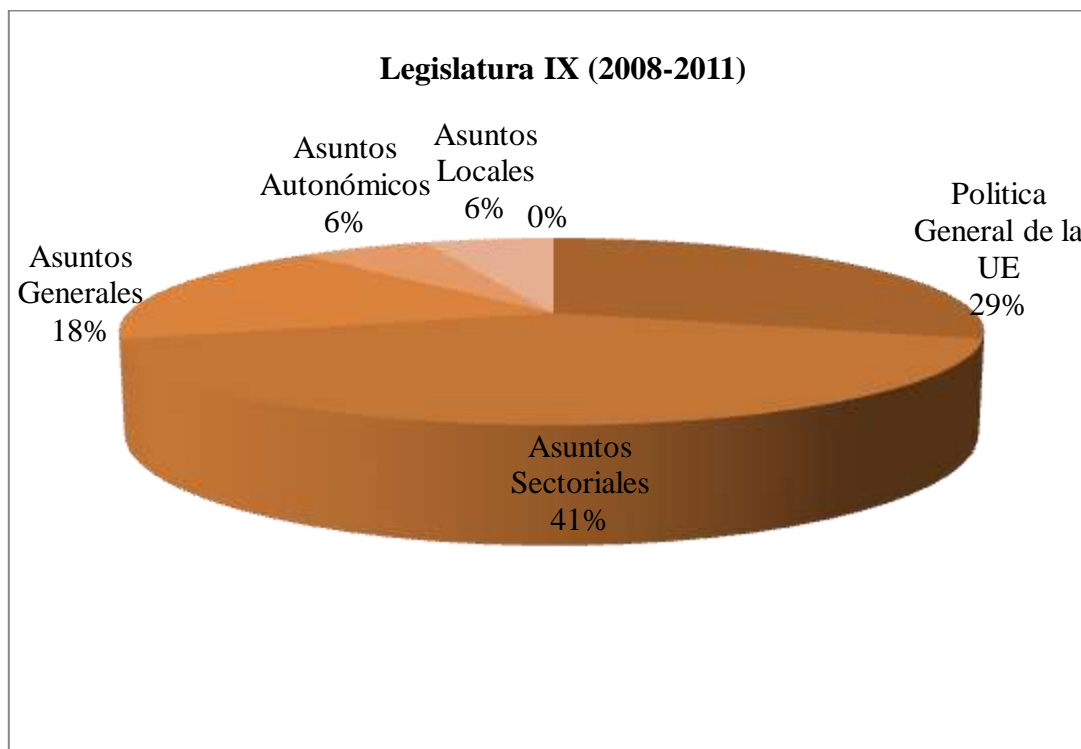


Tabla 16. Gráfico asuntos de proposiciones no de ley y mociones, legislatura IX (2008-2011). Elaboración propia.

LEG. X Proposiciones No de ley y Mociones	Presentadas	Aprobadas	Modificadas	Caducadas
	2	2	-	-
Política Gral. de la UE	-	-	-	-
Asuntos Sectoriales de la UE	-	-	-	-
Asuntos exclusivamente especiales:				
Generales	1	1	-	-
Autonómicos	1	1	-	-
Locales	-	-	-	-

Tabla 17. Valoración proposiciones no de ley y Mociones. Legislatura X (2011-2012). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

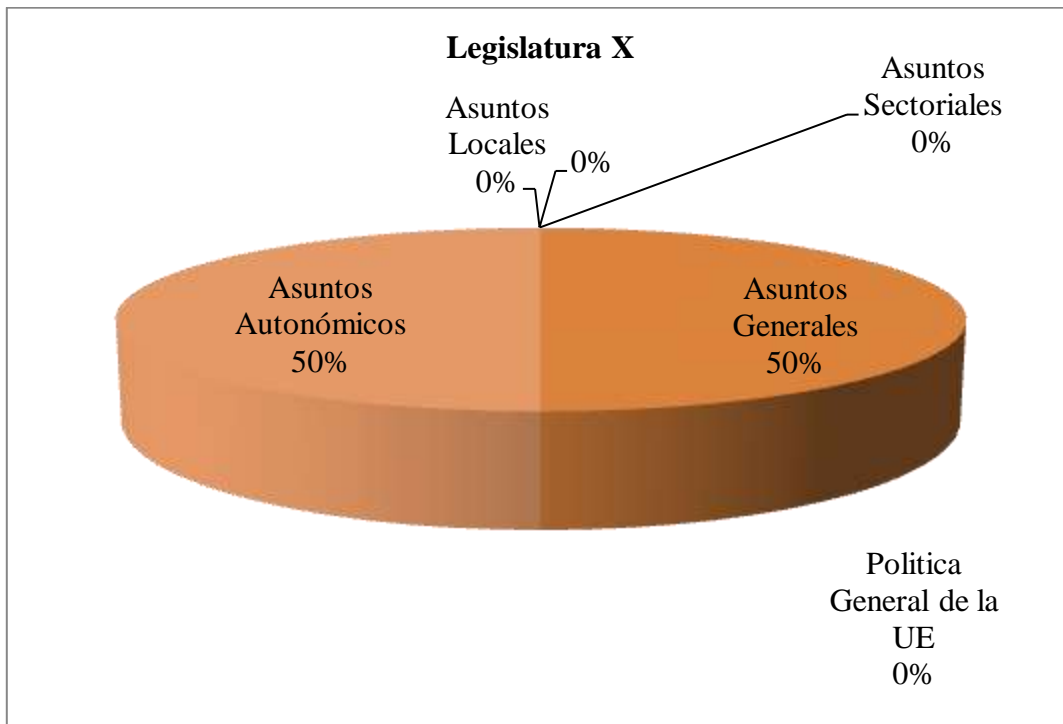


Tabla 18. Gráfico de asuntos de proposiciones no de ley y mociones, legislatura x (2011-2012). Elaboración propia.

El uso por parte de los grupos parlamentarios de las Proposiciones no de ley es mayor que de las mociones. Durante las legislaturas examinadas la legislatura IX fue más activa que las legislaturas VII y VIII.

En cuanto a las proposiciones de ley, cabe destacar que en la legislatura VIII gran parte de sus proposiciones caducaron (siete). Entre estas, una estuvo relacionada con el Programa Legislativo Anual de la Comisión Europea, y la otra con el rechazo de los campos de internamiento para inmigrantes y solicitantes de asilo en la UE. Sin duda eran asuntos importantes, pero su seguimiento no prosperó.

De manera general, el alto nivel de caducidad de las proposiciones no de ley, lleva a pensar que existió desinterés parlamentario por las propuestas después de ser admitidas a trámite.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Respecto a las proposiciones no de ley y la intervención de los grupos políticos parlamentarios. Durante la legislatura VII, el grupo mayoritario de la oposición, el partido socialista, presentó el mayor número de proposiciones. Por su parte, en la Legislatura VIII, no se presentó evidencia de que el partido mayoritario de la oposición, el partido Popular, presentara ninguna proposición, sino que fue el partido político del Gobierno, el partido socialista, quien interpuso el mayor número de proposiciones³⁰². Lo que demuestra que en esta legislatura sirvieron para que el grupo mayoritario diera apoyo al Ejecutivo.

Por otra parte, en 2005 se presentó gran actividad en la interposición de proposiciones con motivo de la aprobación de la Constitución Europea, ya que tanto los partidos minoritarios de la oposición como el grupo parlamentario del Gobierno, solicitaron información y explicaciones sobre la Constitución Europea.

Durante las legislaturas VII, VIII y IX, las proposiciones no de ley se centraron sobre todo en Cuestiones relativas al funcionamiento de la UE y a los Efectos del Derecho europeo. En menor medida también se mostró inclinación en los ámbitos sobre la posición del Parlamento ante la UE y los asuntos de interés exclusivamente local (estos últimos durante la legislatura IX).

Por lo que respecta a la valoración del uso de la moción, por los grupos parlamentarios. Sin duda la legislatura IX fue la que presentó mayor actividad, y la que presentó menor índice de actividad fue la legislatura VIII.

³⁰² Grupo Socialista seis, Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds tres, Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) tres, Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC) dos, Coalición Canaria una, Grupo Parlamentario Mixto una.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Por su parte cabe precisar que, a diferencia de que lo que generalmente refleja la práctica de las mociones de no ser presentadas por el grupo político del Gobierno, en la Legislatura IX-cuyo partido político en el Gobierno era el grupo socialista-, fueron presentadas mociones por el Senado-Grupo parlamentario socialista.

Salvo este supuesto, sin embargo, las proposiciones no de ley han sido utilizadas con un carácter constructivo y de impulso por parte de la oposición parlamentaria.

Por su parte, la actividad parlamentaria, demostró una media de dieciséis proposiciones no de ley admitidas a trámite por cada legislatura. De esto se deduce que se presentó una media de cuatro proposiciones no de ley por año. Dicha actividad, se ha visto empañada por el alto índice de caducidad, principalmente en la Legislatura VII. Este hecho denota que la constante extinción del uso de las proposiciones forma parte de la actividad parlamentaria.

En cuanto a las mociones, sí fueron utilizadas, como está previsto por la doctrina, con el fin de explicar aspectos controvertidos ante la opinión pública gubernamental, pero también hubo mociones impulsadas en realidad el partido del grupo parlamentario del Ejecutivo.

En resumen, consideramos que la labor parlamentaria puede mejorar su interés por los asuntos de la UE, ejerciendo mayor labor de impulso, ya que no se corresponde el nivel de actividad parlamentaria en la Comisión Mixta, si es comparada con la vertiginosa actividad legislativa de la UE. Si a ello sumamos que no existe reserva del Ejecutivo para escuchar la postura parlamentaria, el panorama no es alentador, ya que el Gobierno no está obligado si quiera a conocer la postura de la Asamblea.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1.3.3) Los Programas y Planes, las Comunicaciones e Informes.

El Gobierno debe dar a conocer la información a las Cortes Generales mediante a los programas, planes, comunicaciones e informes de las actividades. A su vez la Constitución española establece que las Cámaras y Comisiones pueden recabar, a través de los Presidentes de aquellas, la información y ayuda que precisen del Gobierno y de sus Departamentos y de cualesquiera del Estado y de la CCAA³⁰³.

El fin de estos mecanismos es impulsar y matizar la dirección política, de hecho permite al Parlamento expresar su posición sobre una cuestión determinada³⁰⁴. En este sentido, el Gobierno debe otorgar la información sobre los asuntos europeos a la Comisión Mixta, ello crea un vínculo entre ambas instituciones ya que, teóricamente los parlamentarios podrán realizar observaciones, impulsar, criticar y condicionar de alguna manera la posición del Gobierno en el Consejo³⁰⁵.

En cuanto a las características de estos instrumentos de impulso político habrá que tomar en cuenta que, si la comunicación es a iniciativa del Ejecutivo, el debate puede desembocar en propuestas de resolución o mociones al término del mismo, sin embargo si la petición es de los grupos parlamentarios de la oposición no habría votaciones después del debate. Por lo que respecta a las informes del Gobierno, cuando éstos se producen a petición del Congreso o el Senado y no del propio Ejecutivo, el debate no dará lugar a moción ulterior, ni a votación. Por último, en cuanto al tratamiento de los planes y programas remitidos por el Gobierno³⁰⁶, su práctica es similar a la de las comunicaciones del Gobierno,

³⁰³ Art. 109 de la Constitución española.

³⁰⁴ MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos, Madrid 1987, P. 202.

³⁰⁵ STORINI, Claudia, *Parlamentos nacionales...* Op.cit., Pp. 152-153.

³⁰⁶ art. 198 RCD.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

aunque tiene elementos propios del procedimiento legislativo ordinario, como el nombramiento de una ponencia³⁰⁷.

En cuanto al uso de estos mecanismos por la Comisión Mixta, la ley 24/2009, de 22 de diciembre contempla competencias específicas para recibir información del Gobierno sobre; las actividades de las instituciones de la UE que obren en su poder³⁰⁸, las líneas generales de su política en el seno de la UE y las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la UE³⁰⁹. Además, el Gobierno -de forma previa a cada uno de los Consejo Europeos- debe remitir a las Cámaras un informe escrito sobre el desarrollo de las actividades europeas en el periodo de Presidencia que concluye de dicho Consejo³¹⁰.

Por lo que se refiere al envío de planes y programas durante las legislaturas examinadas no figura que haya sido presentado ninguno por el Gobierno y, en cuanto a las comunicaciones³¹¹ solo tenemos constancia de ocho comunicaciones durante la Legislatura VII³¹². Y en la X legislatura, en el año 2012 se solicitó un informe al Ministerio de Fomento, una copia del documento enviado a la Comisión Europea, el día 08/02/2012, solicitando una revisión en lo relativo a la red global y a la red básica transeuropea en los distintos subsectores³¹³.

³⁰⁷ Ver SOLE Tura, Jordi y APARICIO Pérez, Miguel A., en *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Edit. Tecnos, Madrid 1984, Pp.234-236

³⁰⁸ Art. 3.d) de la Ley 24/2009.

³⁰⁹ art. 3.e) de la Ley 24/2009.

³¹⁰ art. 3.e) párrafo segundo de la Ley 24/2009.

³¹¹ Las distintas comunicaciones recibidas por la Comisión eran en su mayoría con información de otros parlamentos y la relación de cooperación que existe entre estos.

³¹² Comunicación a la Comisión Mixta para la Unión Europea del acuerdo adoptado por la Mesa de la citada Cámara en relación con las observaciones realizadas por distintos sectores de la Administración española al documento COM Final COM (1999) 337, 661,489, 430, y otros, COM (2000) 103, y otros, COM (2001) 499(2002) 581, (2003) 574.

³¹³ Hecha por Yuste Cabello, Chesús (GIP). La contestación se presenta el día, Hasta: 30/03/2012
Contestación a solicitud de informe.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

El empleo de estos mecanismos no es abundante, quizás como consecuencia de la extrema afinidad que puede llegar a existir entre las proposiciones no de ley o mociones por un lado, y las comunicaciones y las informaciones del Gobierno por el otro”³¹⁴.

En cuanto a su uso, no parece que ninguna de estas comunicaciones haya generado debates ni toma de posición alguna, por lo que sólo se utilizan con fines de información, la cual, por otra parte, es absolutamente formal, disgregada y probablemente poco útil.

En opinión de CIENFUEGOS estos, “*originan un debate y pueden ayudar a la votación y aprobación de una moción o resolución, pero su resultado no vincula jurídicamente al Gobierno de turno, de manera que las razones de la inoperancia de éstas son aplicables a aquellos*”³¹⁵.

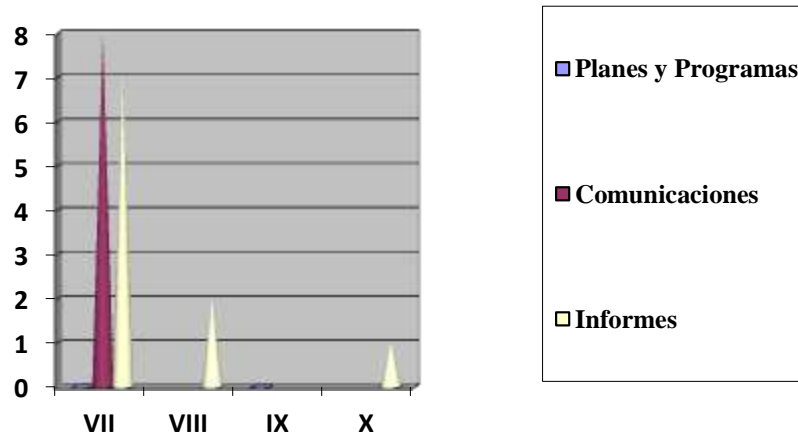


Tabla 19. Actividad parlamentaria en planes y programas, comunicaciones e informes.
Elaboración propia.

³¹⁴ SOLE Tura, Jordi y APARICIO Pérez, Miguel A., en *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Edit. Tecnos, Madrid 1984, P.233

³¹⁵ Según la opinión de CIENFUEGOS, de acuerdo con MOLES y PITARCHT, en que los instrumentos se diferencian en que el Gobierno busca el apoyo de las Cámaras, ver en “*El control...*” Loc. Cit., P.75.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante la legislatura VII, únicamente se registraron comunicaciones y fue con motivo de asuntos interparlamentarios.

Respecto al cumplimiento de la legislación que regula a la Comisión Mixta, el Gobierno debe entregar; la información sobre las líneas inspiradoras de su política en el seno de la UE, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo, de forma anterior y posterior a cada Consejo³¹⁶. También, la información que obre en su poder sobre las actividades de las instituciones de la UE³¹⁷, y por último debe elaborar informes sobre cuestiones relativas a la actividad de la UE que pueda considerar de interés, entre ellas las relacionadas con las propuestas de actos legislativos³¹⁸. En cuanto a la información recibida por la Comisión Mixta fue la siguiente:

- ***Presidencias de la UE:***

-Por parte de las Presidencias fueron recibidos dos resúmenes de los programas de Dinamarca³¹⁹ y de Italia, durante el semestre de su mandato³²⁰.

³¹⁶ Art. 3.e) párrafo segundo de la Ley 24/2009.

³¹⁷ Art. 3.d de la Ley 24/2009.

³¹⁸ Art. 3.f de la Ley 24/2009. En este sentido, encontramos en la base de datos de la página web del Congreso de los Diputados (www.congreso.es) y en el Archivo del Congreso de los Diputados. La información que se encuentra en el Archivo del Congreso es más completa y el acceso es más sencillo que en la página web del Congreso. Además, se puede acceder a la información más rápidamente porque el proceso de pasar los datos a la web no es inmediato.

³¹⁹ Este fue entregado en septiembre de 2002. Sobre la documentación recibida ese mismo año, encontramos en el archivo del Congreso de los Diputados que en 2002, el Secretario de estado para asuntos europeos hizo llegar documentación para informar sobre el procedimiento de ampliación. También la Ministra de exterior entregó documentación sobre: la contribución española en política de seguridad y defensa, y sobre la balanza comercial de España con los países de la ampliación, balanza de inversiones estratégicas en el sector de la energía Mediterráneo interconexiones, en el año 2003, en la comparecencia 214/182. Se hizo llegar también información sobre las diferentes sinopsis de euromed, (reportes nums. 154-168).

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

-La información referente a los Consejos Europeos enviada a la Comisión Mixta por parte de las Presidencias en turno, en referencia a los resúmenes de los programas o las conclusiones.

- ***Gobierno***

Ni todos los informes exigidos han sido recibidos por la Comisión Mixta, ni se entregaron en todos los casos antes de cada Consejo ordinario como lo establece la legislación, según la información extraída por la página electrónica mencionada.

- ***Secretaría de Estado de la Unión Europea.***

En 2007 el Gobierno hizo llegar el Informe preparado por la Secretaría de Estado de la Unión Europea sobre el orden del día del Consejo Europeo de Bruselas³²¹. También, se remitió un informe a solicitud de la Mesa y Portavoces de la Comisión, sobre el Consejo Europeo de primavera (marzo de 2007)³²², así como el informe solicitado al Secretario de Asuntos Europeos y preparado por el PE acerca de los trabajos de la Conferencia Intergubernamental³²³ y el Informe Anual sobre Derechos Humanos de la UE del año 2000 (preparado por el subdirector General del Ministerio de Asuntos Exteriores en este caso).

³²⁰ Presentado en julio de 2003.

³²¹ A celebrar el día 4 de diciembre del mismo año.

³²² Apuntan BASABE LLORÉNS y GONZALEZ ESCUDERO que, “*El Gobierno – por medio de la Secretaria de Estado de la UE- está obligada a dar la información expresamente requerida por los Parlamentarios nacionales también acompañando documentos que se puedan considerar relevantes*” en “*The Parliament of Spain: Slowly moving into the European Direction?*”, en *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?* Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001, P. 210.

³²³ En 2001.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Valoración Programas y Planes, las Comunicaciones e Informes.

Hubo una heterogeneidad de remitentes de información suministrada. Además, de la documentación señalada, remitieron información otros Parlamentos, Comisiones especializadas, Gobiernos, Embajadas e Instituciones Europeas³²⁴.

Por otra parte, hemos corroborado que en el Archivo del Congreso de los Diputados existe mayor volumen de información enviada a la Comisión Mixta por el Gobierno provenientes principalmente de los países europeos que la que existe en la web del Congreso. Además, resulta complejo acceder a los documentos por la página web y en caso del archivo del Congreso de los Diputados se necesita estar acreditado para acceder a sus instalaciones, la información debes solicitarla y esperar a que personalmente te la entreguen. Además, los días en que se celebra sesión no se permite la visita al archivo.

En cuanto a la obligación del Gobierno de enviar informes sobre el desarrollo de los Consejos Europeos en las Legislaturas analizadas, pocas veces fue cumplida. De los veinte Consejos Europeos que fueron celebrados de 2000-2009 fueron entregados un total de seis informes del Gobierno. En cuanto al resultado de los Consejos, la Comisión Mixta recibió, algunos resúmenes, conclusiones o alguna información sobre su desarrollo³²⁵.

Por lo que respecta al cumplimiento de plazos de entrega de la información, los informes con que cuenta el Archivo del Congreso sobre la Comisión Mixta a la

³²⁴ no fue incluida por completo debido a que el objeto de nuestro estudio está centrado en el control parlamentario del Ejecutivo en los asuntos europeos.

³²⁵ Salvo en los Consejos celebrados durante las Presidencias de Francia y Alemania, de los que no nos consta que se entregara información alguna a la Comisión Mixta.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

fecha³²⁶ no llegan más allá del año 2007. De lo que se deduce que la fuente de información más completa, tiene un funcionamiento claramente deficiente.

2.1.3.4) Las Comparecencias y Sesiones Informativas.

Por lo que se refiere a los asuntos europeos, la Comisión Mixta tiene la atribución para acordar la comparecencia del Gobierno, una vez aprobada una propuesta o iniciativa legislativa por el Consejo de Ministros de la UE, para dar cuenta de la tramitación y resultados³²⁷.

El Parlamento puede requerir la información del Gobierno³²⁸ a través de la solicitud de su comparecencia. Cabe resaltar que, dentro las modificaciones producidas recientemente, de cara a las reuniones semestrales del Consejo de la UE, la mesa de la Comisión Mixta decidirá los miembros del Gobierno que deben comparecer de forma previa a la celebración de la reunión y de forma posterior a éste acudirán a dar cuenta de los progresos obtenidos³²⁹. En este sentido, permite que se requiera específicamente el miembro del Gobierno, lo cual coadyuva a dar orden y seguimiento de la actividad europea. En todo caso como es evidente, los miembros del Gobierno se pueden presentar por iniciativa propia ante las sesiones parlamentarias o de las comisiones para hacerse oír en ellas³³⁰.

³²⁶ Enero de 2010.

³²⁷ Art. 3.c), párrafo tercero de la Ley 8/1994.

³²⁸ Art. 109 CE.

³²⁹ Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

³³⁰ Art. 110 de la Constitución española. Para ello requiere la iniciativa de dos grupos parlamentarios o de una quinta parte de los miembros del Gobierno (art. 203 del RCD), en referencia al tema ver BASABE LLORÉNS, Felipe y GONZALEZ ESCUDERO, María, en “The Parliament of Spain: Slowly moving into the European Direction?”, en *National parliaments on*

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Este mecanismo permite que los parlamentarios puedan fiscalizar y controlar la acción del Ejecutivo, a través de la solicitud de información, formulación de preguntas, fijación de posiciones o el planteamiento de diferentes observaciones³³¹.

Las sesiones informativas pueden suponer³³², un control parlamentario importante ya que se aplica frecuentemente en materia europea coincidiendo con las comparecencias solicitadas al Gobierno. Este mecanismo, “*permite a un tiempo, al Gobierno, expresar su actuación o sus planes para áreas sectoriales específicas, y a los grupos parlamentarios, a través de las sucesivas preguntas y cuestiones, recabar tanto información suficiente con la que nutrir sus críticas, interpelaciones posibles propuestas de resolución, cuanto simplemente tener conocimiento del tema*”³³³.

La celebración de comparecencias en el seno de la Comisión Mixta sobre asuntos comunitarios, permite estrechar un vínculo entre ambas instituciones, debido a que los miembros del Gobierno aportan información más precisa sobre su labor gubernativa y legislativa, ampliando los detalles de las diferentes propuestas o iniciativas legislativas de la Comisión Europea en curso, respecto a los planes o programas por desarrollar o que se están ejecutando, dar a conocer las prioridades de su labor o su postura política, o incluso la de otros miembros del Consejo en el ámbito europeo.

their ways to Europe: Losers or latecomers? Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001.P. 209.

³³¹ Art. 203.2 del RCD.

³³² Art. 110.2 de la Constitución española y art. 202 del RCD y 66 del RS

³³³ MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos, Madrid 1987, P. 210.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Por su parte, a los grupos parlamentarios se les concede en su función de institución controladora la posibilidad de obtener una mayor información sobre la labor de los diferentes departamentos, en cuanto a la acción u omisión de sus actividades para contribuir en el mantenimiento de la confianza parlamentaria.

Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento de las comparecencias, se regulan por los reglamentos de las distintas Cámaras en cuanto a su formación. La no comparecencia de los miembros del Gobierno carece de sanción jurídica, regulándose los efectos políticos en la misma Ley del Gobierno³³⁴. No hay plazo para la comparecencia de los miembros del Gobierno ante la Comisión Mixta, pero dado que en ocasiones han tardado muchos meses en comparecer o, incluso, ha podido terminar la legislatura termina sin que se hayan presentado, sería aconsejable incluir límite temporal que contribuiría a controlar su presencia.

Con el objeto de valorar la presencia de los miembros del Gobierno ante la Comisión Mixta estudiaremos la frecuencia de la presencia, los diferentes temas tratados así como el seguimiento de los mismos para conocer la implicación de éste. Para sistematizar dicha información la agruparemos según el órgano del Gobierno que compareció y conforme a los siguientes temas: Consejos Europeos, Asuntos de Interés General de la UE, Asuntos Sectoriales de la UE, Asuntos específicos de España, Posición gubernamental, Otros asuntos de interés.

A) El Secretario de Estado para la UE.

El Secretario de Estado de la UE es el nexo básico de conexión entre el Estado Español y las instituciones europeas. Es uno de los delegados responsables de la

³³⁴ Todos los actos y omisiones del Gobierno están sometidos al control políticos de las Cortes Generales, son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa, art. 26.2 y 26.3 de la Ley 50/1997 del Gobierno, de 27 de noviembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

ejecución de las instrucciones emanadas del Gobierno, bajo la orden del Embajador Permanente de España, quien representa al Estado español en las instituciones de la UE y gestiona los intereses de España ³³⁵.

Debe comparecer al final de cada presidencia del Consejo de la UE ante la Comisión Mixta, para responder preguntas de diputados y senadores en cuestiones relacionadas con el progreso de dicha presidencia ³³⁶.

Durante la **Legislatura VII** (2000-2004), además de dichas comparecencias bimensuales por año obligatorias, el Secretario de Estado se presentó ante la Comisión Mixta, para informar en los siguientes ámbitos:

- 1) **Consejos Europeos**, siete comparecencias.
- 2) **Asuntos de Interés General de la UE**, cuatro comparecencias.
- 3) **Asuntos Sectoriales de la UE**, una comparecencia.
- 4) **Posición gubernamental**, tres comparecencias.

E el Secretario de Estado se presentó a petición propia en tres ocasiones, y un total de trece fueron solicitadas por los grupos parlamentarios. Además de las comparecencias obligadas por informar al final de cada Presidencia de la UE, que fueron en siete ocasiones.

Excepto en el año 2003, el Secretario de Estado no compareció para informar ante la Comisión Mixta respecto a ninguna de las dos presidencias del Consejo de la

³³⁵ Art. 2.2 Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante la Unión Europea.

³³⁶ Art. 9 de la Ley 38/2010. También comparece ante el Comité de presupuesto de Senado, ver a BASABE LLORÉNS, Felipe y GONZALEZ ESCUDERO, María, en “The Parliament of Spain: Slowly moving into the European Direction?”, en *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?* Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001, P. 209, P. 209.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

UE que concluyeron. No obstante, la información sobre el Consejo de la UE estuvo a cargo de la Ministra de Asuntos Exteriores, quien se presentó de forma previa sobre ambos Consejos Europeos.

En cuanto al tiempo que tardó en comparecer el Secretario de Estado para la UE, cabe poner de relieve que en el año 2000, en dos de las tres sesiones celebradas ese año, en una de ellas fue después de cuatro meses desde que se solicitara su presencia³³⁷, y en la segunda se solicitó su comparecencia en mayo de ese año, sobre un Asuntos específico de España, para informar sobre la participación de las Comunidades Autónomas en virtud de un mandato parlamentario del Congreso de los Diputados y un acuerdo celebrado por las Comunidades Autónomas, sin embargo, no compareció hasta diciembre de ese año³³⁸.

El 2002, otra solicitud de su comparecencia en relación a la propuesta de Reglamento de la Comisión y el Consejo sobre promociones de ventas en el mercado interior COM 2001/543 en aplicación dispuesta al art.3.b de la Ley 8/1994, se demoró seis meses³³⁹. Dada su responsabilidad de informar sobre los asuntos europeos, no se debería ausentar tantos meses para informar, y con menor razón si el tema para el que se requiere su presencia ante la Comisión Mixta afecta directamente a asuntos específicos del país.

Por lo que se refiere a la **Legislatura VIII** (2004-2008)), las comparecencias fueron sobre los siguientes ámbitos:

³³⁷ Se presencia era para informar sobre la Conferencia intergubernamental de la Unión Europea y, en concreto, sobre la Carta de los derechos fundamentales. A solicitud del Grupo Parlamentario Federal de Izquierda Unida, y sobre los resultados del Consejo de Biarritz. A solicitud del Grupo Parlamentario Socialista. DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 15, de 26/10/2000.

³³⁸ Para informar sobre la posición del Gobierno en asuntos como; la CIG y Carta Europea de Derechos Humanos, sobre la ampliación de la UE, los Marcos Comunitarios de Apoyo de las Regiones Españolas y la propuesta de Reglamento del Consejo sobre la Patente Comunitaria.

³³⁹ DSCG, 3/06/2002.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

- 1) **Consejos Europeos**, se presentó en siete ocasiones.
- 2) **Asuntos de Interés General de la UE**, acudió en dos ocasiones.
- 3) **Posición gubernamental**, compareció cuatro veces, y
- 4) **Otros asuntos de interés**, solo se presentó en una ocasión.

En dicha Legislatura el Secretario de Estado se presentó a petición propia en dos ocasiones y bajo la solicitud parlamentaria en once ocasiones. Por su parte, los parlamentarios mostraron intereses respecto a sus funciones y los asuntos europeos. Se solicitó su comparecencia a petición del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, para informar sobre el Acuerdo sobre la composición de la delegación de las Cortes Generales en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)³⁴⁰, para debatir sobre la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompañaba al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa³⁴¹, y con el fin de valorar y debatir el programa legislativo y de trabajo de la Comisión para el año 2007³⁴².

Por lo que se refiere a la **Legislatura IX** (2008-2011), fueron tratadas las siguientes categorías en sus comparecencias:

- 1) **Consejos Europeos**, se presentó en catorce ocasiones.
- 2) **Asuntos de Interés General de la UE**, acudió en cinco ocasiones.
- 3) **Asuntos Sectoriales de la UE**, no compareció.
- 4) **Posición gubernamental**, compareció dos veces.

³⁴⁰ DSCG num.16, sesión núm. 5, de fecha 2/11/04.

³⁴¹ La presentación del mismo fue acordado por la Comisión Mixta en el marco de las actividades del Grupo de Trabajo creado en el seno de esta.

³⁴² A petición del Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió).

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto a la materia legislativa europea, se presentó para informar sobre el estado de la trasposición de las directivas europeas en la UE. En dicha comparecencia, propuesta por el grupo parlamentario popular, se inquirió sobre las directivas que no habían sido traspuestas por España, también se preguntó el motivo por el que el país ocupaba el puesto 17 de la UE en el cumplimiento de la función de trasposición³⁴³. Cabe destacar el interés que demostraron los parlamentarios sobre la comparecencia y la importancia de la información del proceso de incorporación de la normativa europea en el ámbito interno por parte del Gobierno.

En el año 2010, compareció, para dar a conocer las gestiones llevadas a cabo desde la Presidencia de la UE en el ámbito de derechos humanos y los logros conseguidos, así como para informar sobre las actuaciones del Gobierno para la promoción de las lenguas cooficiales distintas del castellano en la UE.

También se dieron a conocer los efectos en España de la estrategia de Lisboa y los objetivos futuros de dicha estrategia, bajo el acuerdo de la Comisión Mixta³⁴⁴. Por último, en esta legislatura se solicitó su presencia para informar sobre el estado de las negociaciones en el seno de la UE en torno a la instauración de una patente comunitaria.

En la **Legislatura X** (2011- 2012) en el año 2012, el Secretario de Estado compareció para informar de forma previa a los Consejos Europeos a celebrarse, en una ocasión fue petición de un grupo parlamentario para informar del Consejo Extraordinario de noviembre de 2012 dedicado al marco financiero plurianual³⁴⁵

³⁴³ DS. Cortes Generales Núm. 26 de 18/11/2008.

³⁴⁴ DSCG núm. 52, sesión núm. 14, del 31 de marzo de 2009.

³⁴⁵ Solicitada por el grupo socialista.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Valoración de las comparecencias del Secretario de Estado de la UE.

Por lo que respecta al número de comparecencias del Secretario de Estado, los resultados arrojan, lo siguiente;

Legislaturas	VII	VIII	IX	X
Comparecencia a petición propia	3	4	16	5
Comparecencias solicitadas	13	11	5	1

Tabla 19. Numero de comparecencias del Srio. de Edo. Legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Comparecencias para informar	VII	VIII	IX	X
Consejos Europeos	7	7	14	5
Asuntos de Interés Gral. de la UE	4	2	5	-
Asuntos Sectoriales de la UE	1	-	-	-
Asuntos específicos de España				
• Posición gubernamental	3	4	2	1
• Otros asuntos de interés	-	1 ³⁴⁶	-	

Tabla 20. Asuntos de comparecencias del Srio. de Edo para informar, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

³⁴⁶ Sobre el estudio de la aplicación del Sistema de Alerta Temprana.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

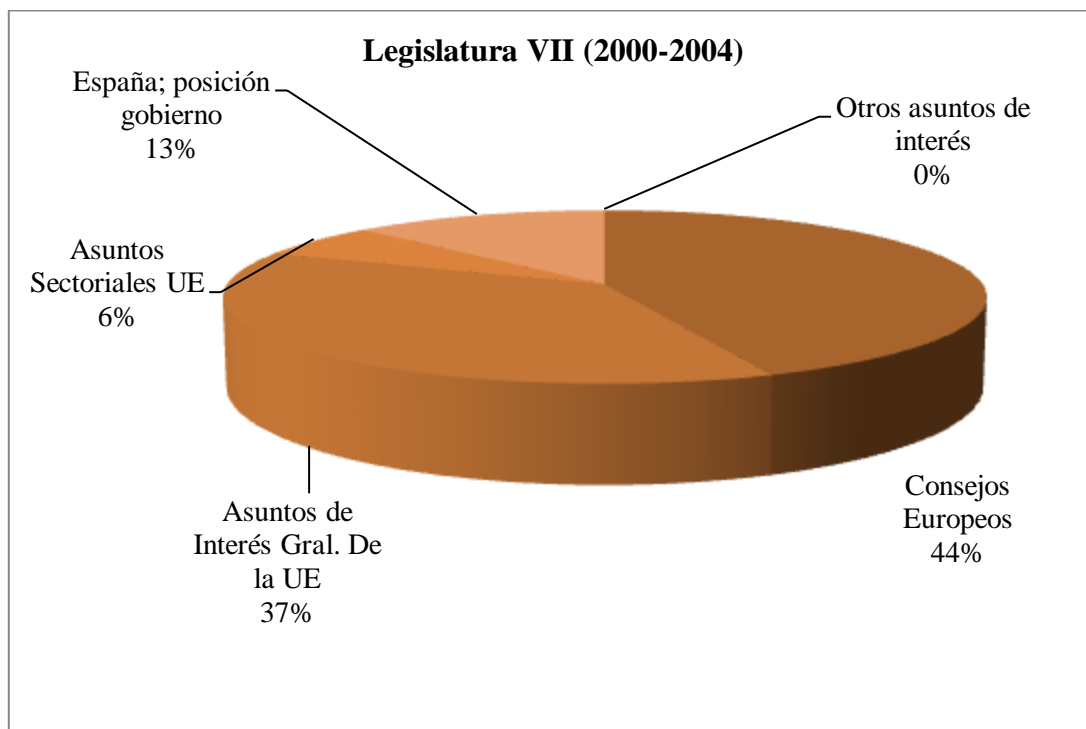


Tabla 21. Gráfico de asuntos de comparecencias del Srío. de Edo para la UE, legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

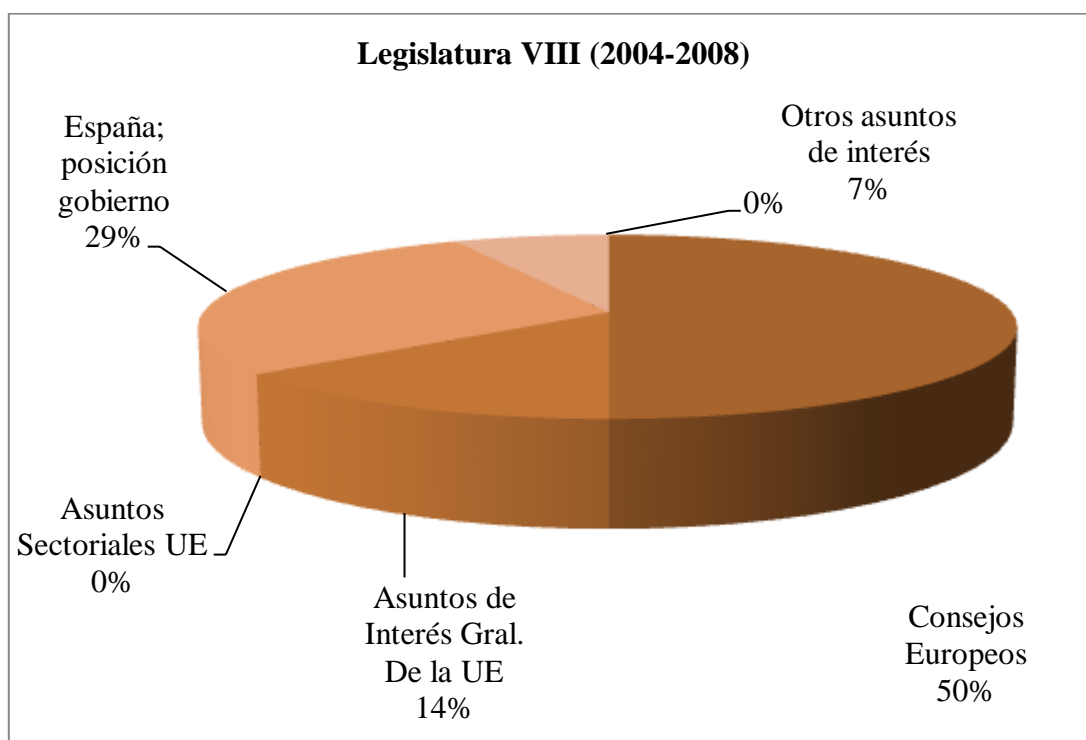


Tabla 22. Gráfico de asuntos de comparecencias para la UE, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

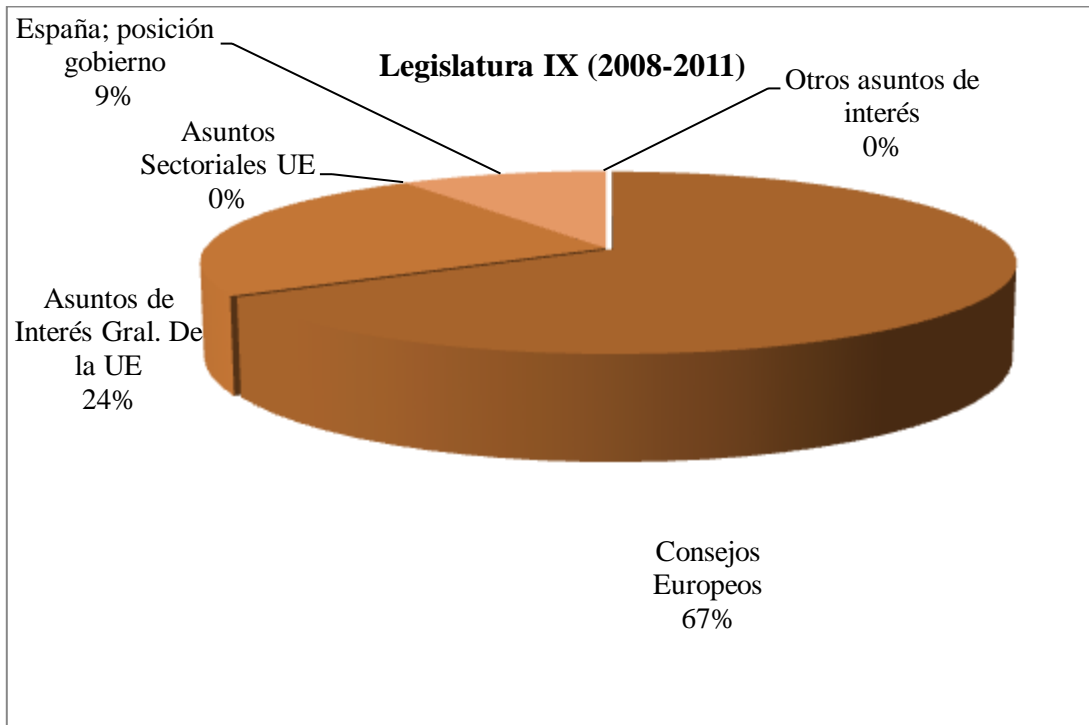


Tabla 23. Gráfico de asientos de comparecencias del Srío. de Edo para la UE, legislatura IX (2008-2011). Elaboración propia.

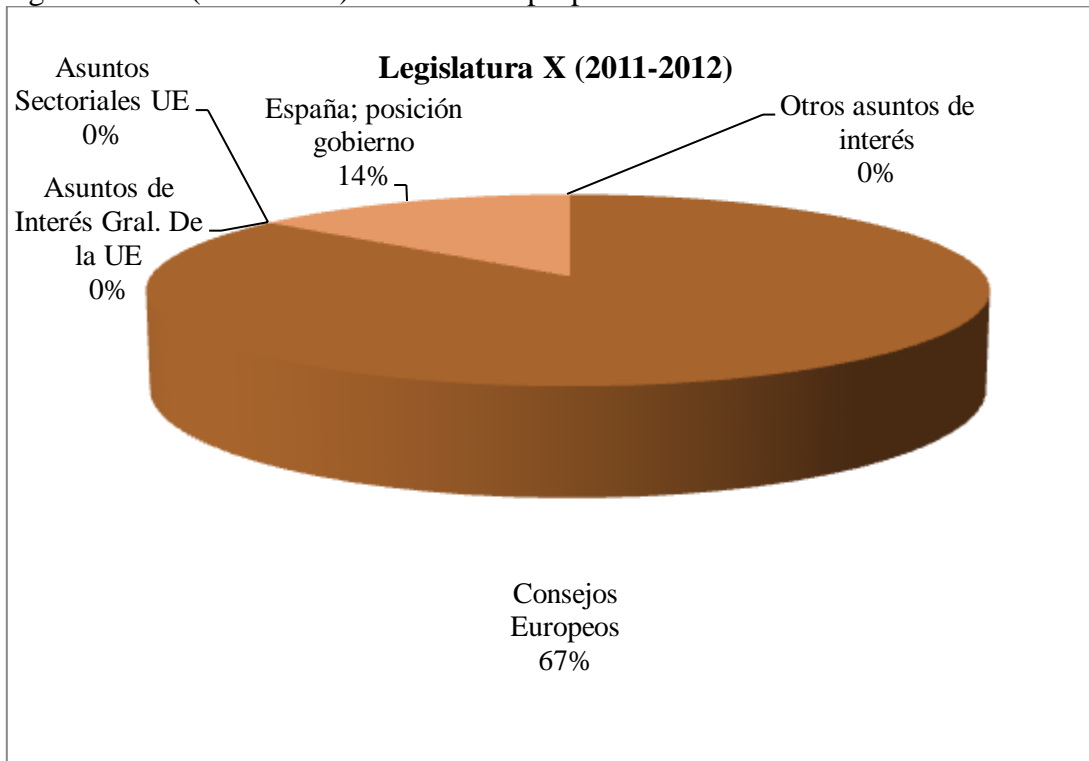


Tabla 24. Gráfico de asientos de comparecencias del Srío. de Edo para la UE, legislatura X (2011-2012). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante las dos primeras legislaturas, VII y VIII el número de peticiones de comparecencia del Secretario de Asuntos Europeos ante la Comisión Mixta fue mayor que las comparecencias a petición propia. Sin embargo, en la Legislatura IX se invierte esta situación.

Por lo que respecta a su obligación de informar de forma posterior a los Consejos Europeos, en la sesión posterior al Consejo de Niza, celebrada en la Comisión Mixta³⁴⁷, un parlamentario de la oposición, del Grupo socialista, reclamó la falta de información y la falta de comunicación entre el Secretario de Estado hacia la Comisión Mixta, argumentando que a través de la prensa conocían más que a través de él. También, se le cuestionó sobre la entrega del Informe previo al Consejo de Biarritz, ya que, si bien no existía obligación de informar porque era un Consejo informal, sin embargo, la disponibilidad de mantener en conocimiento de los asuntos europeos a la Comisión Mixta es su obligación como vínculo entre Ejecutivo y Parlamento.

En cuanto a los ámbitos más solicitados para informar, fueron los Asuntos de Interés General de la UE. También se mostró interés, aunque en menor medida por la posición gubernamental en asuntos específicos de España, principalmente relacionados con las Cortes Generales y el Tratado de Lisboa.

Para terminar queremos poner de relieve, la utilidad que este mecanismo supone debido a la posibilidad de obtener mayor información de los asuntos europeos, también permite su fiscalización. Además, la figura del Secretario de Estado para la UE, es idónea para informar. No obstante, el nivel de interés reflejado por la Comisión Mixta en la actividad parlamentaria en la solicitud de comparecencias, no es proporcional con los temas de gran importancia que maneja la figura del

³⁴⁷ DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 21, de 28/11/2000

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Secretario de Estado para la UE. La Comisión podría ejercer un control relevante de tener una relación fluida con este órgano, pero esta no existe.

B) Ministro(a) de Asuntos Exteriores.

El Ministro de Asuntos Exteriores es también delegado responsable de la ejecución de las instrucciones del Gobierno, emitidas por el Embajador Permanente de España, que posee la representación del Estado español en las instituciones de la UE y gestiona los intereses de España³⁴⁸. La normativa de la Comisión Mixta le obliga a él o al Secretario de Estado de la UE a comparecer al final de cada presidencia del Consejo de la UE ante la Comisión Mixta para dar cuentas de dicha presidencia³⁴⁹.

En las sesiones celebradas en el seno de la Comisión Mixta, a lo largo de la **Legislatura VII** (2000-2004), los Ministros de Exteriores comparecieron un total de 16 ocasiones, algunas a petición propia.

Por lo que se refiere a los ámbitos tratados, encontramos en dicha Legislatura los siguientes resultados:

- 1) Consejos Europeos**, siete comparecencias.
- 2) Asuntos de Interés General de la UE**, cuatro comparecencias.
- 3) Posición gubernamental**, cuatro comparecencias.

Hay destacar que durante dicha Legislatura, cuatro comparecencias caducaron. La primera era para informar de las previsiones gubernamentales en relación con la

³⁴⁸ Art. 2.2 Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante la Unión Europea.

³⁴⁹ Art. 9 de la Ley 38/2010.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Asamblea especial de Naciones Unidas sobre financiación de desarrollo, presentada en diciembre de 2001, otra para explicar la posición del Gobierno en relación con la redacción de la constitución europea, , otra sobre el estado de las negociaciones sobre la ampliación europea, y la última sobre la posición de España en el Consejo Europeo de Bruselas. Es cuando menos llamativo, que el Ministro de Asuntos Exteriores, no compareciera a informar sobre temas tan capitales, particularmente si tenemos en cuenta el enorme margen de tiempo que contó antes de que acabara la Legislatura.

Por lo que se refiere a los temas tratados en la **Legislatura VIII** (2004-2008), fueron:

- 1) **Consejos Europeos**, cinco comparecencias.
- 2) **Asuntos de Interés General de la UE**, cuatro comparecencias.
- 3 **Posición gubernamental**, dos comparecencias, y
- 4 **Otros asuntos de interés**, una comparecencia.

Cabe señalar que en el año 2004 se requirió su presencia para explicar la posición del Gobierno en relación con la Política Exterior de Seguridad y Defensa de la Unión Europea el día 1/12/2004 y no se presentó hasta el 15/04/2005, en que se el Secretario de Asuntos Comunitarios a dar información al respecto, coincidiendo con la petición a informar de forma previa al Consejo Europeo a celebrar en Bruselas³⁵⁰.

Tampoco durante el año 2006 compareció el Ministro ante la Comisión Mixta. Aunado a ello, el Ministro se presentó ante la Comisión transcurridos ya siete meses de la una petición de comparecencia para explicar las perspectivas financieras de la UE de 2007-2014. Aún más se presentó no para satisfacer a dicha petición, sino a petición propia, y para informar sobre el futuro de

³⁵⁰ DSCG núm. 36. Del 15/06/2005.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Europa³⁵¹. Respecto del resto de comparecencias solicitadas por los grupos parlamentarios se presentó con una media de dos meses de demora.

Respecto a la caducidad de solicitudes de su comparecencia, fueron un total de tres, una de ellas para informar de forma previa a al Consejo Europeo a celebrar los días 12 y 13 de diciembre del 2007³⁵² y la otras dos para informar sobre Cumbres³⁵³. La caducidad para informar sobre las peticiones parlamentarias, es algo relativamente común, sin embargo, es necesario que se regulen plazos para comparecer e incluso sanciones por no hacerlo.

En la **Legislatura IX** (2008-2011), fueron tratados los siguientes ámbitos:

1)Asuntos de Interés General de la UE, una comparecencia.

2 Posición gubernamental, seis comparecencias.

En 2008 el Ministro de Asuntos Exteriores compareció a petición propia, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, para presentar la Política Exterior Española hacia la Unión Europea³⁵⁴. Es necesario poner de relieve que en 2009 el

³⁵¹ Ver el DSCG num.99, sesión num.22, de fecha 10/05/07.

³⁵² Núm. Exp. 213/001109.

³⁵³ la primera era para informar sobre el desarrollo y acuerdos de la Cumbre Europa-América Latina(Presentada en mayo de 2006) y la segunda con motivo a la celebración próxima de la Cumbre europea, reunión semestral del Consejo de la UE (Solicitada en septiembre de 2006)

³⁵⁴ Trató seis puntos. El primero la aprobación del Tratado de Lisboa por los Estados miembros. . El segundo tema era de la UE y la lucha del cambio climático, y una mejor gestión de recursos energéticos, señaló que España a. El tercer punto era sobre el Espacio Libertad, Seguridad y Justicia, donde se destacó que España apoyaría el pacto europeo sobre inmigración propuesto por Francia. El siguiente tema era sobre el Informe del grupo de reflexión sobre el futuro de Europa..

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Ministro compareció con un retraso de casi un año desde la solicitud hecha por la Comisión Mixta para informar sobre la posición española respecto al "Proceso de Barcelona", así como sobre las líneas generales de la Presidencia Española de la Unión Europea para el 2010³⁵⁵.

Ese año se presentó para informar sobre las actuaciones que pensaba llevar a cabo el Gobierno para hacer efectivo el cumplimiento de los términos aprobados en el seno de la citada Comisión en relación a la Proposición no de Ley sobre medidas para el impulso del catalán, el gallego, y el vasco en el marco de la Unión Europea³⁵⁶.

Por último, en la **Legislatura X** compareció a petición propia en el 2012 ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, para informar sobre las líneas generales de la política de su Departamento³⁵⁷, sobre el Informe del Grupo de reflexión sobre el futuro de la UE y de forma previa al Consejo europeo de junio de 2012.

Valoración de las comparecencias Ministro de Asuntos Exteriores.

Los resultados arrojan en cuanto a las comparecencias del Ministro de Asuntos Exteriores, lo siguiente:

Los dos últimos puntos estaban relacionado con los países candidatos de adhesión a la UE y con las Regiones Ultra periféricas DS. Núm. 7, sesión núm. 2, del 2 de junio del 2008.

³⁵⁵ DS. Cortes Generales Núm. 64 de 28/05/2009.

³⁵⁶ DSCG, Núm. 99 de 09/12/2009.

³⁵⁷ Sesión celebrada el 29/02/2012.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Legislaturas	VII	VIII	IX	X
Comparecencia a petición propia	3	3	5	3
Comparecencias solicitadas	13	3	7	-

Tabla 25. Numero de comparecencias del Ministro de asuntos exteriores. Legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Comparecencias para informar	VII	VIII ³⁵⁸	IX	X
Consejos Europeos	7	5	-	1
Asuntos de Interés Gral. de la UE	4	4	1	1
Asuntos Sectoriales de la UE	-	-	-	-
Asuntos específicos de España				
Posición gubernamental	4	2	6	1
Otros asuntos de interés	-	1 ³⁵⁹	-	-

Tabla 26. Asuntos de comparecencias para informar del Ministro de asuntos exteriores, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

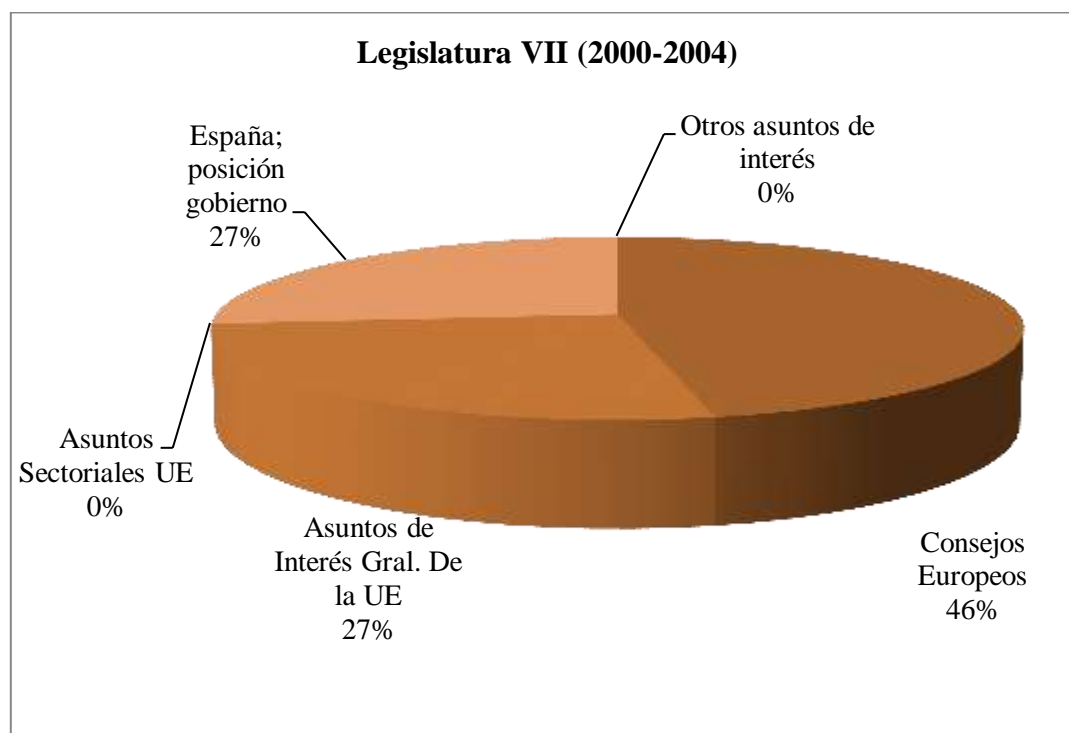


Tabla 27. Gráfico de asuntos de comparecencias del Ministro de asuntos exteriores, legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

³⁵⁸ En ésta legislatura caducan 3 solicitudes de comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores.

³⁵⁹ Para dar a conocer los resultados de la Conferencia Euro mediterránea de Barcelona a petición propia, en 2005.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

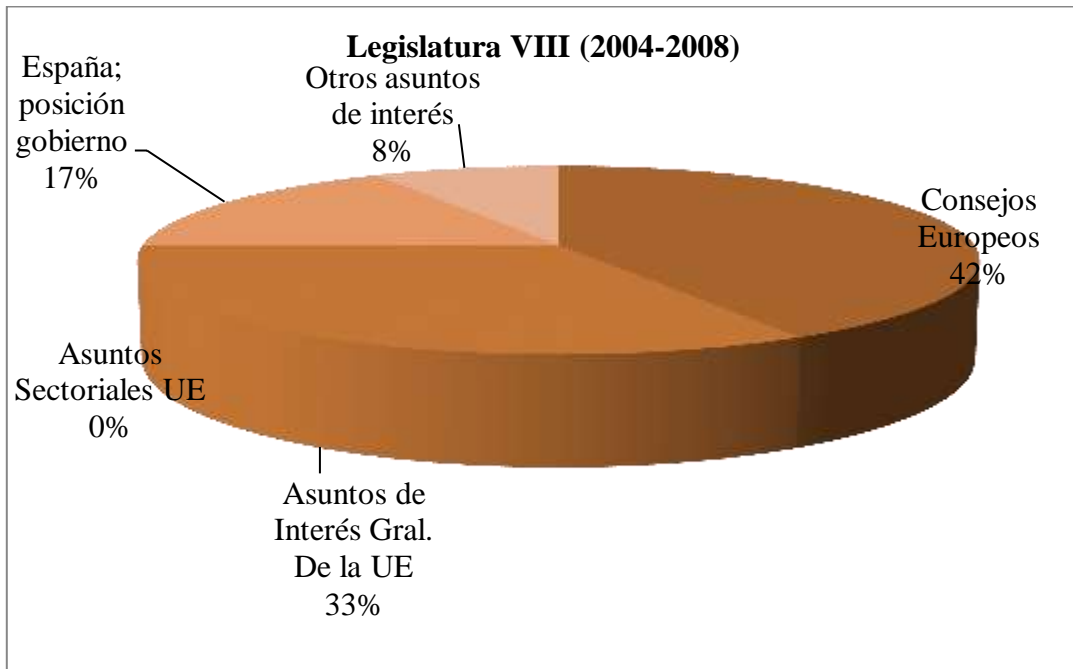


Tabla 28. Gráfico de asuntos de comparencias del Ministro de asuntos exteriores, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

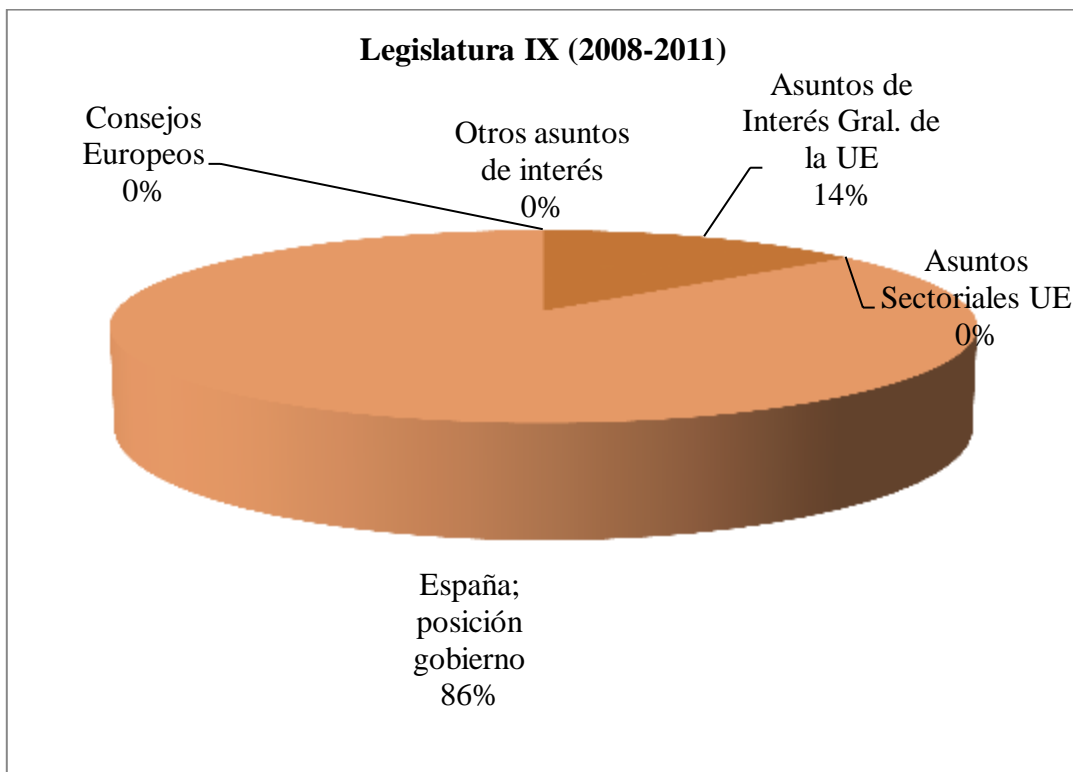


Tabla 29. Gráfico de asuntos de comparencias del Ministro de asuntos exteriores, legislatura IX (2008-2011). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

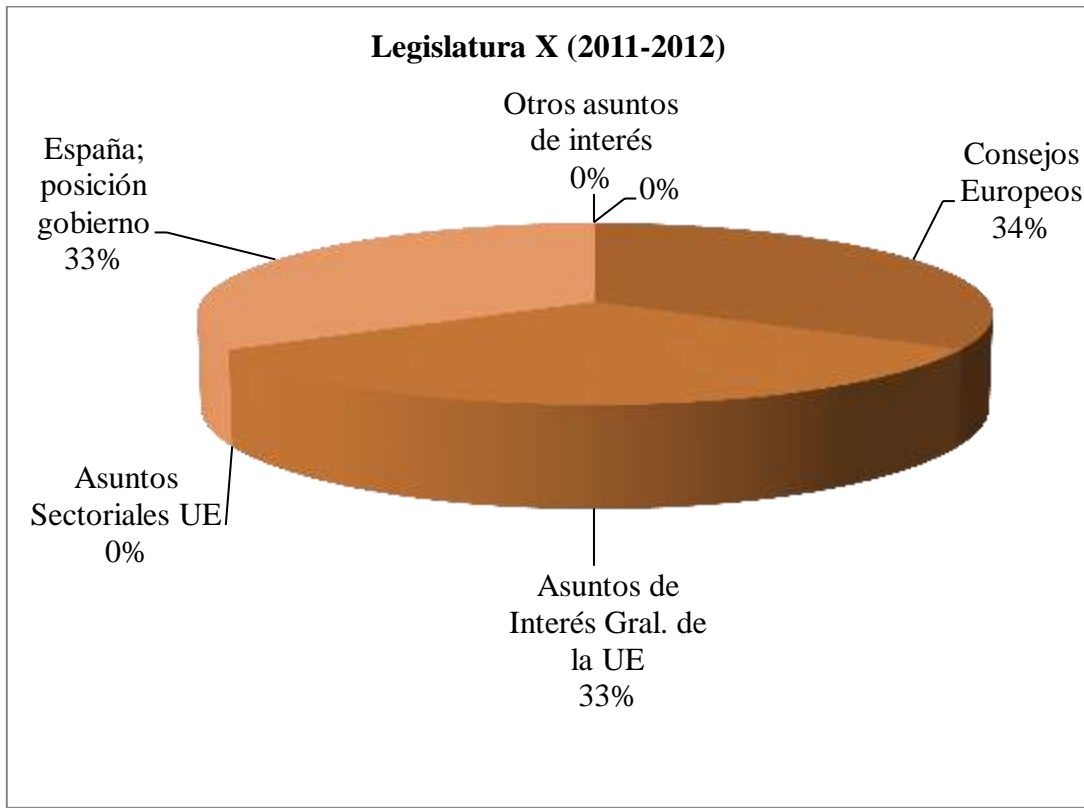


Tabla 30. Gráfico de asuntos de comparecencias del ministro de asuntos exteriores, legislatura x (2011-2012). Elaboración propia.

En cuanto a la participación del Ministro en las comparecencias. El número de comparecencias solicitadas superó a las comparecencias a petición propia, también cabe poner de relieve, las comparecencias del Ministro de Asuntos de Exteriores que caducaron durante las legislaturas VII y VIII, fueron un total de cuatro y tres respectivamente.

Resulta difícil de aceptar que hubiera retrasos en sus comparecencias de casi un año. Es evidente que la responsabilidad de informar sobre los asuntos europeos ante la Comisión Mixta debería ser más rígida, y es imprescindible que se marque un plazo. La información y fiscalización para ser efectiva debe ser ágil, y como se demuestra en la práctica parlamentaria de este mecanismo debería ser más precisa, fijando un periodo de tiempo para acudir ante la Comisión Mixta, con el

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

fin de que la información sobre algún asunto europeo sea obtenida de la manera más rápida posible.

C) Los Vicepresidentes Primero y Ministro de Interior y el Vicepresidente Segundo del Gobierno.

1) Vicepresidente Primero y Ministro de Interior.

Los resultados de la valoración en cuanto a los temas a tratar arrojan respecto a la presencia de los Vicepresidentes Primero y Ministro de la Presidencia;

Legislaturas	VII	VIII	IX	X
Comparecencia a petición propia	2	-	2	-
Comparecencias solicitadas	7	1	2	-

Tabla 31. Numero de comparecencias de los vicepresidentes primero y ministros de interior y el Vicepresidente segundo de gobierno. Legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Comparecencias para informar	VII	VIII	IX	X
Asuntos de Interés Gral. de la UE	-	-	1	-
Asuntos Sectoriales de la UE	-	-	-	-
Asuntos específicos de España				
• Posición Gubernamental	6	-	2	-
• Otros asuntos de interés	2 ³⁶⁰	1 ³⁶¹	1 ³⁶²	-

Tabla 32. Asuntos de comparecencias para informar de los vicepresidentes primero y ministros de interior y el Vicepresidente segundo de gobierno, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

³⁶⁰ Comparece a informar sobre dos temas; las medidas adoptadas en relación con el Prestige y sobre la Presidencia Española en el ámbito interno.

³⁶¹ Informar sobre las directivas de la Presidencia Española.

³⁶² Presente una valoración de la Presidencia Española en el Consejo de la UE.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante la legislaturas VII y IX, compareció a petición propia en dos ocasiones, en cuanto a las comparecencias solicitadas a petición de los parlamentarios demuestra que han ido de forma descendente, dado que en la legislatura VII se solicitó su presencia en siete ocasiones, sin embargo, las legislaturas VII y IX únicamente fueron una y dos, respectivamente.

En cuanto a los temas de interés para su comparecencia se demuestra que principalmente, fue requerida su presencia para hablar sobre la posición gubernamental de asuntos específicos de España.

Por los que respecta a las comparecencias realizadas en 2002 se presentó en la sesión de febrero y compareció en seis ocasiones, cinco fueron a petición de los grupos parlamentarios para informar sobre la política de España en relación con Europol, la postura del Gobierno ante las directivas sobre la protección de personas desplazadas, derecho de asilo, concesión de refugiado y derecho de reagrupación, las previsiones del Gobierno para impulsar y desarrollar la lucha contra el terrorismo como prioridad de la Presidencia Española , sobre el inicio del periodo ordinario de sesiones del programa y objetivo de su Ministerio ³⁶³. Cabe señalar que durante esa legislatura, el ministro compareció a petición propia para informar las medidas adoptadas en el ámbito nacional y europeo sobre el Prestige³⁶⁴.

Durante la Legislatura VIII hay constancia de la comparecencia de la Vicepresidenta Primera y ministra de la Presidencia, a petición de la oposición parlamentaria, en 2008, para informar sobre el estado de la transposición de las directivas europeas a la legislación española³⁶⁵. El resto de comparecencias fueron

³⁶³ DSCG, núm. 64, sesión núm. 19, del 5/02/02.

³⁶⁴ DSCG um.117 sesión núm. 47 del 5/12/02.

³⁶⁵ DS. Cortes Generales Núm. 26 de 18/11/2008.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

para informar su programa y las prioridades de la Presidencia Española en la UE³⁶⁶, y posteriormente, sobre su valoración al respecto³⁶⁷, como parte de la dinámica de comparecencia de los Ministros en cuanto a la Presidencia Española.

Por lo que se refiere a la caducidad de las comparecencias afectó a diferentes solicitudes. Una, de noviembre de 2002 para informar sobre la postura del Gobierno sobre el anteproyecto constitucional, otra del 2003 para informar sobre planes y proposiciones del Gobierno, y una tercera de marzo de 2005 para informar en materia de política de inmigración. El alto índice de caducidad durante la legislatura VII es muy evidente, lo que hace necesario regular esta situación, para que no existan más caducidades de comparecencia, la información al parlamento es básica para reforzar la democracia de las decisiones europeas.

A continuación las gráficas que reflejan la comparecencia del Vicepresidente Primero y Ministro de Interior:

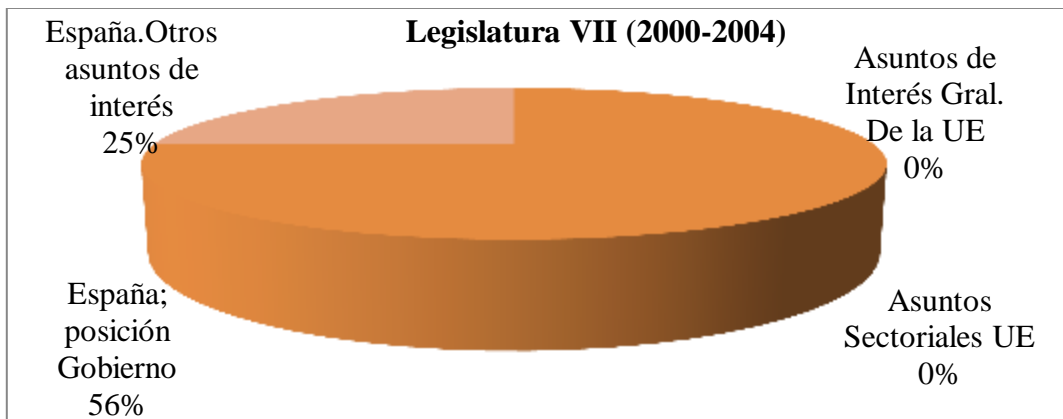


Tabla 33. Gráfico de asuntos de comparecencias de los Vicepresidentes primero y ministros de interior, legislatura VII (2000-2004). Elaboración propia.

³⁶⁶ Esta última a petición propia y del grupo parlamentario popular ver el ver el DSCG, núm. 81, del 27 de octubre de 2009.

³⁶⁷ A petición propia y a petición del grupo parlamentario popular DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 132, de 01/07/2010.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

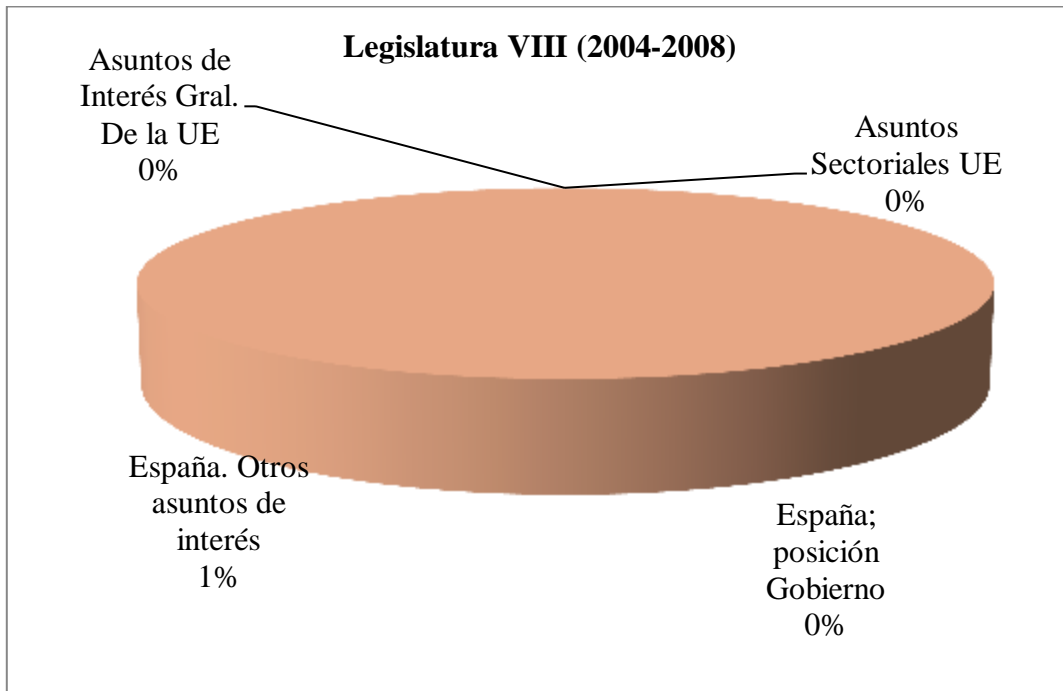


Tabla 34. Gráfico de asuntos de comparecencias de los Vicepresidentes primero y ministros de interior, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

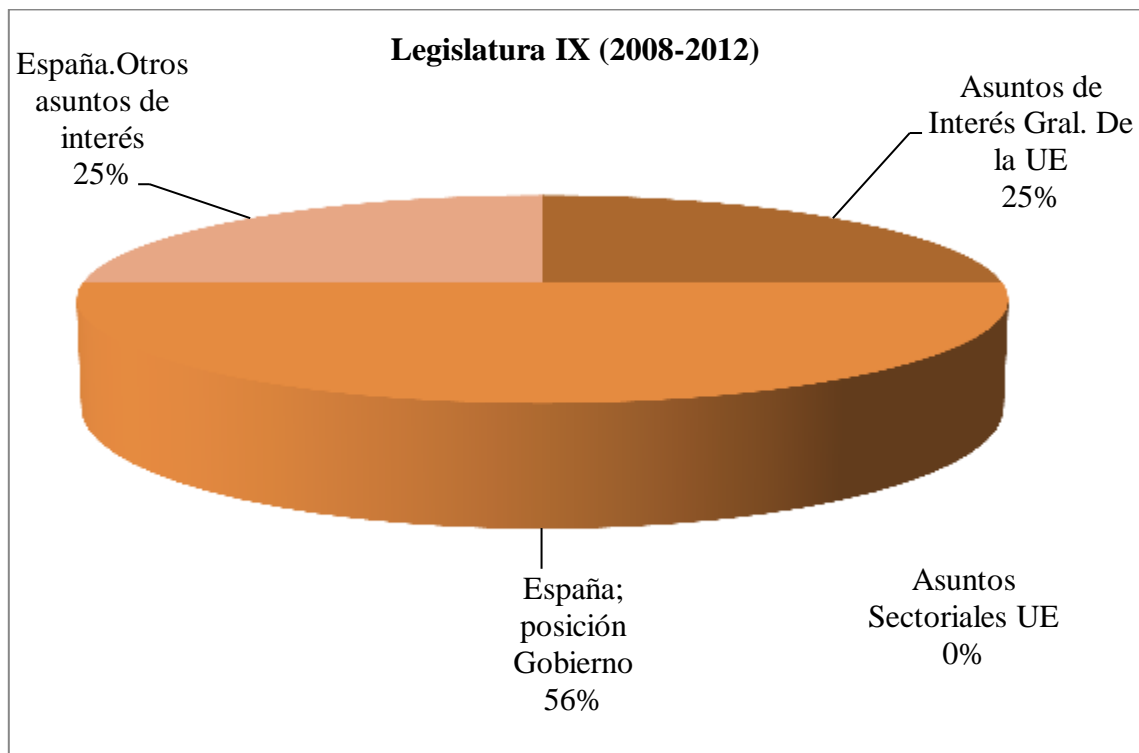


Tabla 35. Gráfico de asuntos de comparecencias de los Vicepresidentes primero y ministros de interior, legislatura IX Y X (2008-2012). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

La valoración de las comparecencias del Vicepresidente Primero y Ministro de Interior aparecerá más adelante, junto con la del Vicepresidente Segundo para Asuntos Económicos y Ministros de Economía.

2) Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía.

El Vicepresidente Segundo del Gobierno sólo compareció durante la legislatura VII para tratar cinco cuestiones distintas, y en la legislatura IX en una ocasión.

Durante la Legislatura VII, compareció para informar sobre el ecofin y la entrada en vigor del euro³⁶⁸. También se presentó con el fin de informar sobre cinco cuestiones distintas; explicar la política de cohesión en la UE³⁶⁹, sobre el documento “Estrategia de desarrollo sostenible” a debatir en el Consejo de la UE³⁷⁰, las previsiones de ECOFIN para impulsar y desarrollar la Estrategia Lisboa de cara al Consejo Europeo de Barcelona³⁷¹ y sobre la lucha contra el terrorismo como prioridad de la Presidencia Española de la UE³⁷². Informó también sobre los avances conseguidos en la estrategia Lisboa desde la cumbre de Barcelona y los retos pendientes (a petición propia), y para dar a conocer las previsiones del Gobierno y los resultados obtenidos en el impulso y desarrollo de la estrategia de Lisboa en su Departamento³⁷³. También se presentó, para dar a conocer la prioridad por la Presidencia Española en relación de competencias del Departamento³⁷⁴, y posteriormente acudió para hacer un balance al respecto³⁷⁵.

³⁶⁸ DSCG num.40, sesión 10, el 24/05/01.

³⁶⁹ DSCG num.71, sesión núm. 24, del 7/03/02

³⁷⁰ DSCG num.71, sesión núm. 24, del 7/03/02

³⁷¹ DSCG num.71, sesión núm. 24, del 7/03/02

³⁷² DSCG num.71, sesión núm. 24, del 7/03/02

³⁷³ DSCG núm. 129, num.51, del 10/09/03.

³⁷⁴ DSCG num.71, sesión núm. 24, del 7/03/02.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante la Legislatura VIII no tenemos constancia de su comparecencia y en la Legislatura IX se presentó en 2009 para informar sobre los planes y programas durante la Presidencia de la UE³⁷⁶.

A continuación presentamos las gráficas sobre la práctica de las comparecencias por del Vicepresidentes Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministerio de Economía ante la Comisión Mixta para después valorar su actuación.

Legislaturas	VII	VIII	IX	X
Comparecencia a petición propia	1	-	1	-
Comparecencias solicitadas	-	-	-	-

Tabla 36. Numero de comparecencias del Vicepresidente segundo para asuntos económicos y ministro de economía. Legislaturas VII, VII, IX y X. Elaboración propia.

Comparecencias para informar	VII	VIII	IX
Asuntos de Interés Gral. de la UE	1	-	-
Asuntos Sectoriales de la UE	2	-	-
Asuntos específicos de España			
• Posición gubernamental	2	-	1
• Otros asuntos de interés	-	-	-

Tabla 37. Asuntos de comparecencias para informar del Vicepresidente segundo para asuntos económicos y ministro de economía, legislaturas VII, VII, IX y X. Elaboración propia.

³⁷⁵ DSCG núm. 101, sesión núm. , 40, del 4/07/02.

³⁷⁶ DSCG num.91 sesión núm. 27, de 23/11/2009.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

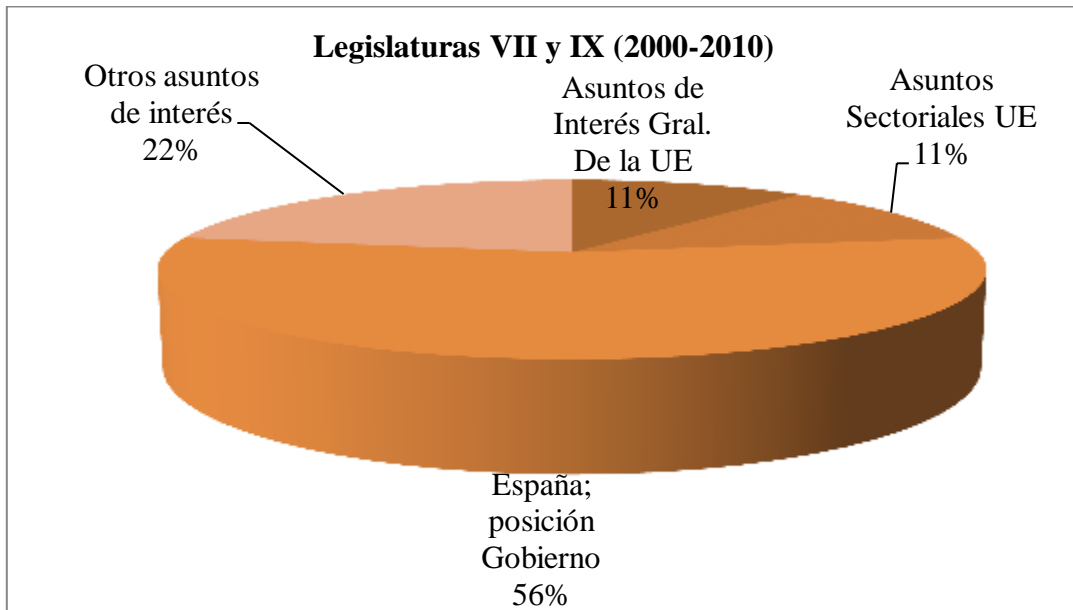


Tabla 38. Gráfico de asuntos de comparecencias del Vicepresidente segundo para asuntos económicos y ministro de economía, legislatura VII y IX . Elaboración propia.

Valoración de las comparecencias de los Ministros Primero y Segundo del Gobierno.

En cuanto al examen de la actividad de comparecencias del Vicepresidente Segundo del Gobierno, la Legislatura VII fue bastante activa, mientras que en la Legislatura VIII solo se presentó en una ocasión para informar sobre sus planes de la Presidencia Española de la UE, a partir de ahí no obtuvimos más información sobre su actividad debido a que este cargo fue extinguido en la cartera del Gobierno.

D) El resto de Ministerios.

Comparecieron ante la Comisión Mixta durante la **Legislatura VII** (2000-2004), los Ministros de Fomento, de Justicia, de Ciencia y Tecnología, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Hacienda, de Defensa, de Administraciones Públicas, de

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Educación, Cultura y Deporte, de Trabajo y Asuntos Sociales, de Medio Ambiente, Sanidad y Consumo.

Estas comparecencias son habituales, especialmente con motivo de las Presidencias Españolas, ya que presentan en una primera ocasión cuáles serán las prioridades de su Departamento y posteriormente acuden para valorar el rendimiento de su trabajo. No obstante, dichas comparecencias son de interés menor dado que cada Ministerio decide lo que va a informar. Cabe señalar que en esta Legislatura se percibe un ascenso importante en la actividad de la Comisión Mixta en el año 2002, debido a la comparecencia de los Ministros del Gobierno con motivo con la Presidencia española de la UE. En comparación con el resto de años, como es lógico, la frecuencia en la celebración de comparecencias aumenta durante la legislatura cuando coincide con dicho evento.

En 2001, el Ministro de Fomento informó sobre el libro blanco del transporte aprobado por la Comisión Europea. Después de su comparecencia se celebró un debate referente a las propuestas incluidas en el libro blanco sobre la política europea (COM -201-370)³⁷⁷.

Por lo que se refiere a las solicitudes de comparecencia que caducaron, una fue del Ministerio de Fomento para informar sobre el tema del Prestigey la otra del Ministerio de medio ambiente para informar las previsiones del Gobierno y de los resultados obtenidos en el impulso y desarrollo de la estrategia de Lisboa.

Durante la **Legislatura VIII** (2004-2008); en 2005, caducaron la mayor parte de las solicitudes de comparecencia como: la del ministro del Interior, para explicar las actuaciones del Gobierno en materia de política de inmigración³⁷⁸. A la

³⁷⁷ DSCG num.58, sesión num.16, del 28/11/01.

³⁷⁸ Fue presentada el 9/03/2005 y caducó en enero de 2008.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

ministra de Agricultura, Pesca y Alimentación, le caducaron dos solicitudes de comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, una, para explicar la cofinanciación de subvenciones a la agricultura entre 2007-2013³⁷⁹. Y la otra, en relación con la Cumbre informal del Consejo de Ministros de Agricultura de la Unión Europea sobre la reforma de la Política Agraria Común (PAC), celebrada en Oulu (Finlandia) los días 24 y 25/09/2006³⁸⁰ y, la solicitud de comparecencia de la ministra de Medio Ambiente, ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, para informar sobre las propuestas políticas de energía en la Unión Europea y su relación con el medio ambiente³⁸¹. En los años 2006, 2007 y 2008 no hay constancia de que haya comparecido algún miembro de los diferentes ministerios.

Por su parte, en la Legislatura VIII, caducaron las solicitudes de comparecencias del; Ministro de Industria y Comercio para informar sobre las negociaciones llevadas a cabo en la Cumbre Ministerial OMC de Hong Kong, y de la Ministra de Medio Ambiente para informar las propuestas políticas de energía de la UE solicitada en enero de 2007.

Durante la **Legislatura IX** (2008-2011), con motivo de la Presidencia Española de la UE, comparecieron para informar los Ministros de Igualdad³⁸², Justicia, Sanidad y Política Social³⁸³, Educación³⁸⁴, Trabajo³⁸⁵, Interior, Medio Ambiente y medio rural y marino³⁸⁶, el Ministro de Fomento, la Ministra de Ciencia e Innovación y el Vicepresidente tercero del Gobierno y Ministro de política

³⁷⁹ Esta fue presentada en mayo de 2005 y caduco en enero de 2008.

³⁸⁰ Esta fue presentada el 10 de junio de 2006 y caduco en enero de 2008.

³⁸¹ Solicitada en enero de 2007 y caducó en enero de 2008.

³⁸² DSCG Núm. 86 sesión núm. 26, 5 de noviembre del 2009.

³⁸³ DSCG núm. 88, sesión un, 24, de 16 de noviembre de 2009.

³⁸⁴ DSCG num.89 sesión núm. 25, del 17/11/2009.

³⁸⁵ DSCG núm. 90, sesión num.26 del 19/11/09.

³⁸⁶ DSCG núm. 92, sesión núm. 28 del 24/11/09.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

territorial³⁸⁷, de Industria, Turismo y Comercio y las Ministras de Defensa³⁸⁸, Cultura y Vivienda³⁸⁹. Posteriormente en 2010, los Ministros se presentaron para informar los resultados.

Por otra parte, en 2009, la Ministra de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino, compareció ante la Comisión Mixta para la UE-con retraso de un año desde su solicitud- para informar sobre las posiciones, estrategias y alianzas con países que defendería España ante la futura reforma de la Política Agraria Común (PAC)³⁹⁰.

Por su parte, en 2010, acudieron el Vicepresidente Tercero y Ministro de Política Territorial, para informar sobre las actuaciones del Gobierno para hacer efectivo el cumplimiento de los términos aprobados en el seno de la citada Comisión en relación a la Proposición no de Ley sobre el desarrollo del Estatuto de Autonomía de Cataluña en relación a la presencia de Cataluña en la Unión Europea, y el Secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos, para informar sobre la Ponencia relativo al marco presupuestario de la Unión Europea 2013-2020 y su impacto sobre la reforma de la Política Agraria Común (PAC) y sobre las políticas de cohesión. Ese mismo año con motivo de la Presidencia española de la UE comparecieron todos los Ministros a petición propia y a petición del partido gobernante.

³⁸⁷ DSCG num.94 sesión num.29, del 25/11/09.

³⁸⁸ DSCG num.95 sesión num.30 del 26 /11/09.

³⁸⁹ DSCG núm. 98, sesión num.31 del 3/12/09.

³⁹⁰ La solicitud fue presentada por el grupo parlamentario popular en el senado, ver el DSCG Núm. 78 de 13/10/2009.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

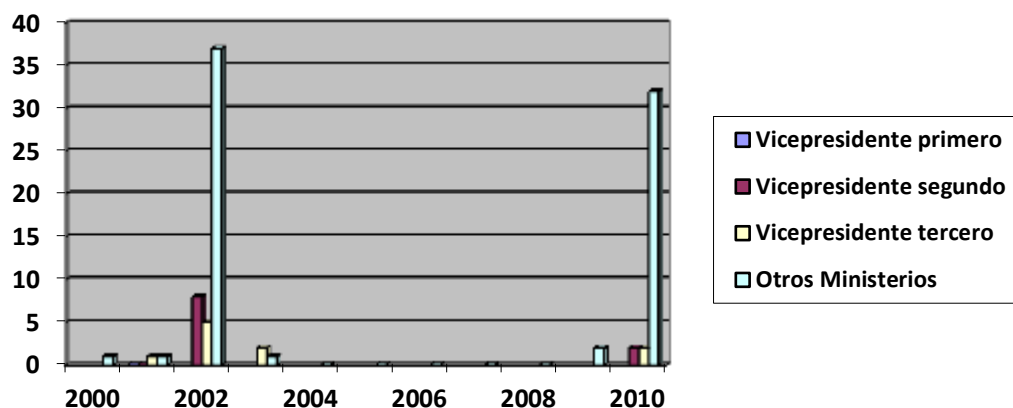


Tabla 39. Gráfico de comparecencias de los ministros. Legislaturas VII, VIII, IX. Elaboración propia.

Podemos constatar en la gráfica el notable incremento de comparecencias de los Ministerios en 2002 y 2012 debido a la Presidencia española en la UE, el resto de años apenas se percibe actividad parlamentaria.

Legislaturas	VII	VIII	IX	X
Comparecencia a petición propia	5 ³⁹¹	-	18	-
Comparecencias solicitadas	18 ³⁹²	4 ³⁹³	19 ³⁹⁴	-

Tabla 40. Numero de comparecencias del resto de ministerios, legislaturas VII, VIII, IX y X.

³⁹¹ Ministerio de Justicia, ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación, ministro de Administraciones Públicas, ministra de Educación, Cultura y Deporte, ministro del Trabajo y asuntos sociales,

³⁹² Nota, caducaron las comparecencias de Ministro de Fomento para informar sobre el tema del Prestige y el ministro del medio ambiente para informar las previsiones y los resultados de la estrategia de Lisboa.

³⁹³ Caducaron comparecencias de tres Ministros; Del Interior, de Agricultura, Pesca y Alimentación (sobre dos solicitudes con diferentes temas; La cumbre para la reforma de la PAC y la otra para explicar la cofinanciación de subvenciones a la agricultura 2007-2013), de Medio Ambiente (Propuestas políticas de energía en la UE)

³⁹⁴ En 2009 con motivo de la Presidencia Española de la UE a celebrar en 2010, acudieron 16 ministros para informar del programa y prioridades ante la Presidencia española

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Comparecencias de los Ministros para informar	VII	VIII	IX	X
Asuntos de Interés Gral. de la UE	3	-	-	-
Asuntos Sectoriales de la UE		-	-	-
Asuntos específicos de España				
Posición gubernamental	15 ³⁹⁵	-	18	-
Otros asuntos de interés	5	-	19 ³⁹⁶	-

Tabla 41. Asuntos de comparecencias del resto de ministerios, legislatura VII, VIII, IX y X.

³⁹⁵ En 2002, acudieron en dos ocasiones, la gran mayoría de los ministros; para informar sobre las previsiones de la Presidencia Española y sobre el rendimiento de su departamento en la misma.

³⁹⁶ Después de un año de retraso acude la ministra del Medio Ambiente y Medio Rural y Marino para informar sobre la futura reforma de la PAC. Por su parte, acuden 16 Ministros con el fin de informar sobre los resultados de su departamento durante la Presidencia de la UE. Otra dos comparecencia para informa a la Comisión Mixta, son las de Tercero y Ministro de Política Territorial sobre el desarrollo de la proposición no de ley del Estatuto de Autonomía e Cataluña, y del Secretario, de Estado de Hacienda y Presupuestos, a informar en relación con la ponencia de la PAC.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

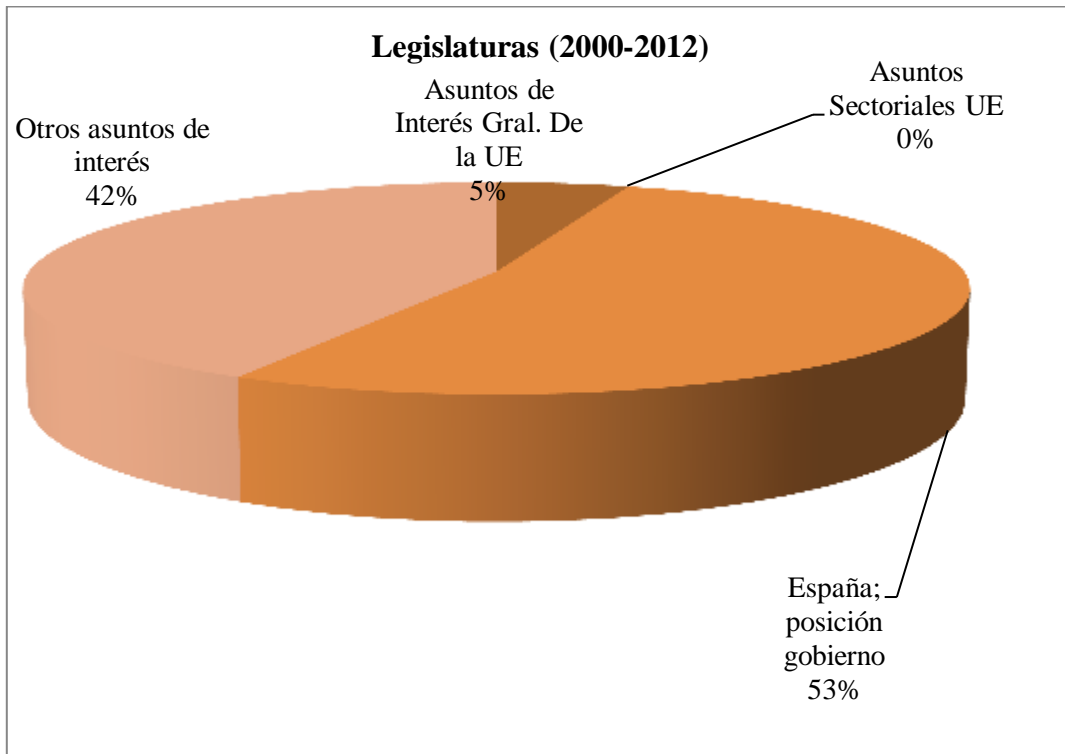


Tabla 42. Gráfico de asuntos de comparencias del resto de ministerios, legislatura VII, VIII, IX y X.

Valoración de las comparencias del resto de Ministerios.

La actividad parlamentaria de los Ministerios del Gobierno fue amplia, principalmente por sus comparencias durante las Legislaturas VII y IX, debido a la Presidencia de España en la UE, el resto de comparencias fueron a petición propia o de los grupos de la oposición parlamentaria, principalmente para informar sobre las Presidencias de la UE en ambas legislaturas.

En cuanto a las comparencias solicitadas a los Ministros del Gobierno, encontramos que los ámbitos de interés de los parlamentarios estuvieron relacionados con Asuntos específicos de España, en la misma medida se interesaron por conocer la posición del Ejecutivo o sobre asuntos de interés local.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En general, las comparecencias de los Ministros estuvieron principalmente relacionadas con la Presidencia de la UE, durante las legislaturas VII y IX, sin embargo, como se muestra en los datos aportados durante la Legislatura VIII, en ésta únicamente se solicitó la presencia de cuatro Ministros por parte de los parlamentarios. Y casualmente los Ministros tampoco acudieron a petición propia. Lo que demuestra que, cuando coincide con la Presidencia Española de la UE, la comparecencia de Ministros se acrecienta fuertemente y de no coincidir con dicha presidencia, es muy reducida su participación. Aunado a ello, cabe resaltar que su presencia ante la Comisión Mixta está vinculada a dar a conocer lo que consideran oportuno explicar de su ministerio, sin un contenido de interés político mayor.

2.1.3.5) El Debate.

La Comisión Mixta tiene derecho a celebrar debates³⁹⁷ sobre una propuesta legislativa concreta. Si lo considera oportuno podrá solicitar al Presidente de ambas Cámaras la celebración de un debate en el Pleno, en el que participará el Gobierno³⁹⁸.

Una vez hecha la entrega de documentación o de propuestas legislativas a la Comisión Mixta, estas se podrán debatir, y si se acuerda que el asunto es de relevancia puede celebrarse otro debate ante el Pleno con el mismo fin, lo que facilita la participación gubernamental en ambos³⁹⁹.

³⁹⁷ Art. 3.c Ley 8/1994, en el art. 3.c. Por su parte la Ley 24/2009, incluye el mismo artículo sin ninguna reforma y consolida la práctica existente y no presenta ningún cambio en cuanto a los debates. Por su parte el RCD regula su desarrollo en los arts. 69-77.

³⁹⁸ La Comisión Mixta podrá solicitar a través de la Mesa del Congreso, que otra u otras Comisiones de ambas Cámaras informen previamente sobre una cuestión determinada.

³⁹⁹ Ver en este sentido a AMERIGO Alonso José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 62, Madrid, 2004, P. 89.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Para llevarse a cabo la discusión política, es necesario que sea acordado por la mesa de la Comisión o, por delegación de esta. Dicha discusión implica que, tras la exposición de un miembro del Gobierno del contenido sustancial de la propuesta y su repercusión en el ordenamiento español, los Grupos Parlamentarios fijan su posición por un período de diez minutos, comenzando por aquel o aquellos que hubiesen solicitado la celebración del debate. Una vez que el miembro del Gobierno responde a las aclaraciones u observaciones que los Grupos le hubiesen demandado, puede hacer uso de un segundo turno de réplica o aclaración, por tiempo no superior a cinco minutos, correspondiendo al Gobierno la contestación de las cuestiones que se hayan formulado en la segunda intervención⁴⁰⁰. Los acuerdos se aprueban por mayoría simple de los miembros presentes en la Comisión.

Además, la Comisión Mixta puede acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación y resultados⁴⁰¹ de las propuestas o iniciativas legislativas que hayan sido debatidas en el seno de la Comisión y, posteriormente, discutidas o aprobadas por el Consejo de la UE,

En cuanto a la praxis del debate, con frecuencia nos encontramos con propuestas legislativas de la Comisión Europea, que a pesar de sus repercusiones para España, y siendo previamente objeto de un informe escrito pasan desapercibidas⁴⁰².

⁴⁰⁰ Apartado primero, párrafo 2, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Publicado en el BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

⁴⁰¹ Art. 3.c párrafo tercero de la Ley 24/2009.

⁴⁰² MARTIN MARTINEZ Magdalena, en El control Parlamentario de la Política Comunitaria, Revista de Instituciones Europeas, Vol. 22 núm. 2, Mayo- Agosto, 1995, Pp. 467-468.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

La posibilidad de discutir los asuntos europeos permite conocer la opinión de los grupos parlamentarios que conforman la Comisión Mixta y, aunque no condiciona al Gobierno como el Pleno, “*el debate de los asuntos comunitarios en los parlamentos nacionales, independientemente ahora de sus efectos sobre la propia decisión comunitaria, resulta un elemento especialmente útil en términos de visibilidad y discusión pública de la actuación de las instituciones europeas*”⁴⁰³.

Aunque la función de la Comisión Mixta no determina la postura del Gobierno, permite que sean escuchadas sus preguntas, propuestas, proposiciones no de ley, etc. En consecuencia, de alguna forma, queda constancia de su opinión, originándose una especie de foro público de discusión en el que pueden dar a conocer su opinión los grupos parlamentarios.

Por lo que se refiere a la aportación de los debates parlamentarios, coincidimos con CIENFUEGOS en que, la posibilidad de mantener un vivo debate entre los grupos parlamentarios y el Gobierno revela su utilidad como instrumento parlamentario para el control político del Ejecutivo. Sin embargo, tras el debate se procede a proposiciones no de ley o a una votación de mociones, de modo que su valor queda en manos de la voluntad política careciendo de eficacia jurídica⁴⁰⁴.

Los ámbitos tratados en los debates celebrados en la Comisión Mixta durante la **Legislatura VII** (2000-2004) fueron los siguientes:

1) Asuntos de Interés General de la UE, se desarrolló un debate.

⁴⁰³ ALBERTÍ Rovira Enoch, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, 2005, P. 468.

⁴⁰⁴ CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en Revista de las Cortes Generales núm. 38, Madrid 1996, Pp. 92 y 81.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

- 2) **Asuntos Sectoriales de la UE**, fueron celebrados cuatro debates.
- 3) **Asuntos específicos de España: Posición gubernamental**, se debatieron en dos ocasiones.

En el año de 2001, se celebró el debate y votación en el que se aprobó la creación de dos subcomisiones; una de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental 2004⁴⁰⁵ y otra para la Subcomisión para la ampliación de la UE⁴⁰⁶. Posteriormente, el 28 de noviembre y el 5 de diciembre se celebraron dos debates, uno después de la comparecencia del ministro de Fomento, sobre las propuestas incluidas en el libro blanco sobre la política europea de transporte, y el otro, sobre el libro blanco de la Comisión sobre la política europea de transportes (COM/2001/370)⁴⁰⁷.

En 2002, se llevó a cabo un debate sobre el contenido y el alcance de la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativos a las promociones de ventas en el mercado interior» doc. COM (2001) 546 final⁴⁰⁸. En el debate intervino el Secretario de Comercio y Turismo, y dio a conocer la postura de España⁴⁰⁹.

En 2003 se celebró un debate en la Comisión Mixta sobre la propuesta modificada del PE y del Consejo de la decisión núm. 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red trans europea de transporte COM (2002) 542⁴¹⁰. Posteriormente se celebró un debate sobre la Decisión 1692/96/CE en materia de transportes⁴¹¹.

⁴⁰⁵DSCG núm. 33, sesión num.8 de fecha de 3/04/01.

⁴⁰⁶ DSCG num.33, sesión núm. 8., Legislatura VII, 3/04/01.

⁴⁰⁷ DSCG num.58 y 62, de la Legislatura VII, 28/11/01 y 18/12/01.

⁴⁰⁸ DSCG num.111, Legislatura VII de 7/11/02.

⁴⁰⁹ DSCG num.114, sesión núm. 45, con fecha de 21/11/02.

⁴¹⁰ DSCG núm. 130 del 11/03/03.

⁴¹¹ Ver el DSCG, num.35 sesión núm. 53. Del 25de marzo de 2003.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Por otra parte, compareció el Ministro de Industria y Tecnología para dar a conocer las previsiones y los resultados obtenidos en el impulso y desarrollo de la Estrategia de Lisboa en el ámbito de su departamento antes de la reunión del Consejo Europeo⁴¹². También, se debatió sobre la aprobación de la subcomisión de seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea⁴¹³.

En la **Legislatura VIII** (2004-2008), los debates celebrados estuvieron relacionados con los siguientes ámbitos:

- 1) **Asuntos de Interés General de la UE**, se desarrolló un debate.
- 2) **Otros asuntos de interés local**, se celebraron tres debates al respecto.

En octubre de 2006, se debatieron dos cuestiones⁴¹⁴. La finalización de los trabajos de la Ponencia para la elaboración de un Informe sobre las propuestas relativas sobre el futuro de la construcción política de Europa, el proceso de reflexión abierto y el escenario de ratificación de la Constitución Europea. Y los trabajos del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para que estudiará la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana. Trabajos que se prorrogaron precisamente tras el debate de junio de 2007⁴¹⁵ y cuyo informe final fue votado en diciembre de ese mismo año⁴¹⁶.

⁴¹² DSCG núm. 130 del 11/03/03.

⁴¹³ DSCG, núm. 160, sesión num.60, de fecha 4/12/03.

⁴¹⁴ DSCG num.75, sesión núm. 20, de fecha 3/10/06.

⁴¹⁵ DSCG, num.104, sesión núm. 23, del 19/06/07.

⁴¹⁶ DSCG num.118, sesión num.24, de fecha 12/12/07.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Durante la **Legislatura IX** no hay constancia de debates, ni tampoco durante el periodo examinado de la **Legislatura X**⁴¹⁷.

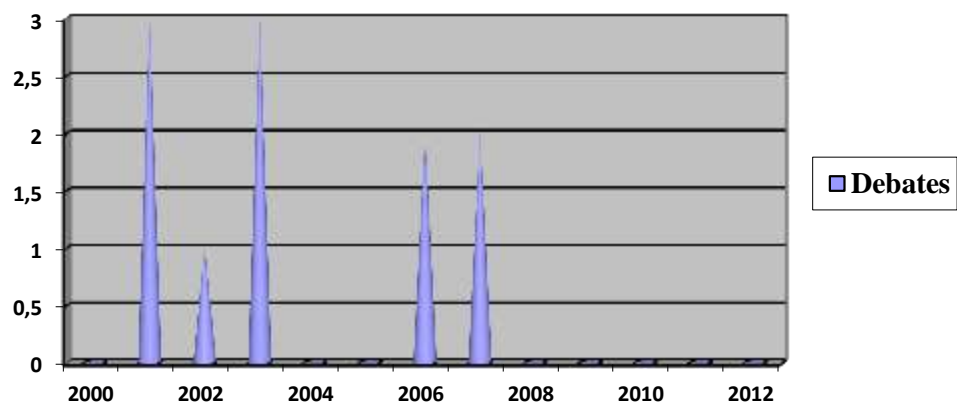


Tabla 43. Numero de debates celebrados. Legislaturas VII, VIII, IX y X.
Elaboración propia.

Cuestiones tratadas en el Debate	VII	VIII	IX	X
Asuntos de Interés Gral. de la UE	1	1	-	-
Asuntos Sectoriales de la UE	4	-	-	-
Asuntos específicos de España				
• Posición gubernamental	2	-	-	-
• Otros asuntos de interés	-	3	-	-

Tabla 44. Asuntos de los debates celebrados, Legislaturas VII, VIII, IX y X.
Elaboración propia.

⁴¹⁷ Examinado hasta el 05/07/2013.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

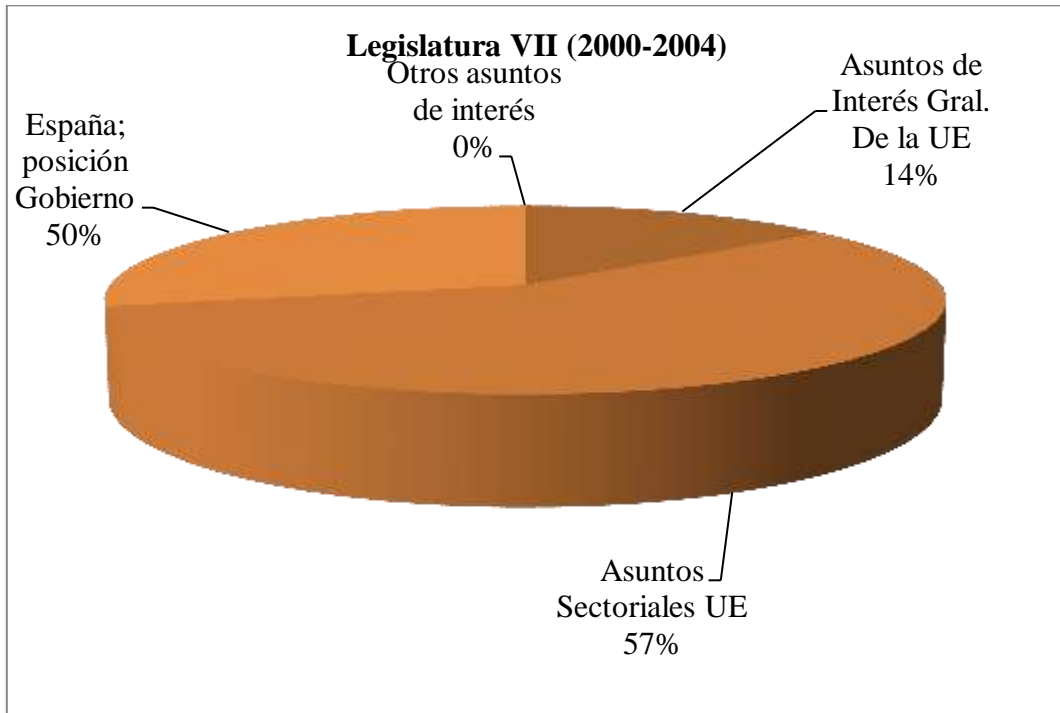


Tabla 45. Gráfico de asuntos de debates, legislatura VII (2000-2004).

Elaboración propia.

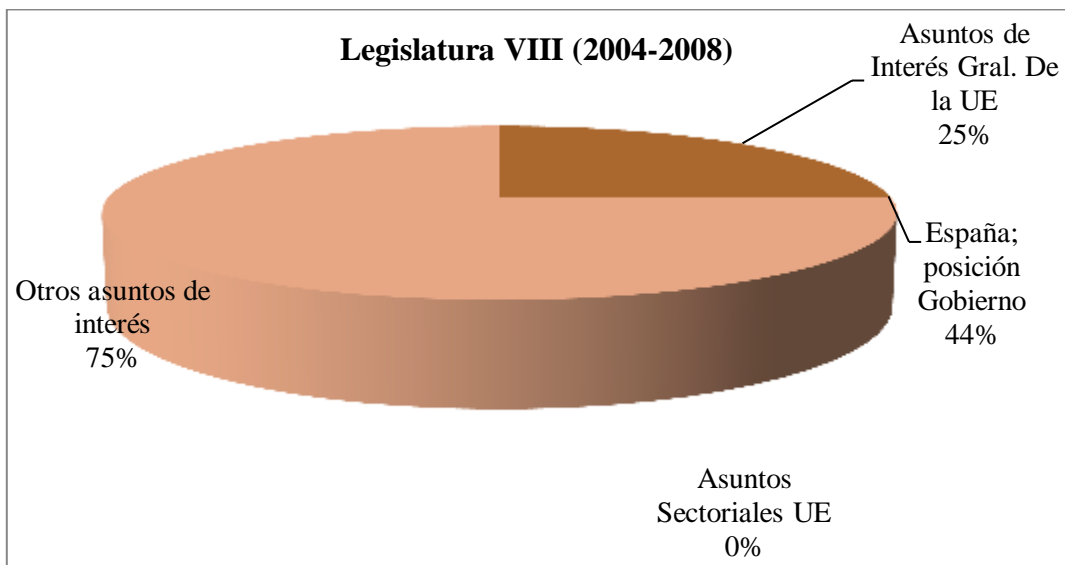


Tabla 46. Gráfico de asuntos de debates, legislatura VIII (2004-2008). Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Valoración de debate.

El estudio de las Legislaturas VII, VIII, IX y parte de la X, reflejó que la intervención de la Comisión Mixta en el debate fue escasa frente a la diversidad de textos legislativos, directivas o reglamentos europeos constantemente presentados y aprobados por las instituciones europeas⁴¹⁸. Se deduce de ello, que la gran oportunidad de los parlamentarios para ejercer control e impulso, de conocer de forma directa la opinión del Gobierno, y discutir abiertamente sobre los temas de interés en los asuntos europeos, no fue aprovechada. Aún más, en los casos en que se empleó este mecanismo parlamentario tampoco se ajustó a la celeridad requerida en los asuntos europeos. Esto refleja que la actuación de la Comisión Mixta requiere mayor aprovechamiento de los mecanismos parlamentarios concedidos para el control e impulso del Gobierno en los asuntos de la UE.

2.1.3.6) La Propuesta de Resolución Legislativa.

La Comisión Mixta puede contribuir con propuestas de resolución legislativa, con el fin de manifestar un acuerdo o toma de posición de la Cámara ante una cuestión concreta⁴¹⁹. Con dicho fin pueden celebrarse debates en el seno de la Comisión Mixta, donde los grupos parlamentarios disponen de dos días para presentar propuestas de resolución, que serán sometidas a examen y votación por la Comisión. Deben ser convocadas en un plazo máximo de diez días. Las

⁴¹⁸ Y si a esto agregamos que además de las iniciativas legislativas de la Comisión Europea, se han debatido en la Comisión Mixta propuestas que no presentaban una naturaleza estrictamente normativa, señala el ejemplo Claudia STORINI del Documento Básico sobre la relación entre la UE y los países de Iberoamérica y del Caribe o los libros blancos de la Comisión, ver en, *Parlamentos Nacionales...Op., cit., P. 152.*

⁴¹⁹ BALAGUER María Luisa, Op. Cit., P. 524.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

propuestas admitidas podrán ser defendidas durante un tiempo máximo de diez minutos, con posible turno en contra por el mismo tiempo⁴²⁰.

Si la Comisión acuerda elaborar un informe sobre la materia, se constituirá una Ponencia, encargada de redactar un proyecto de informe, respecto del cual los miembros de la Comisión podrán presentar enmiendas y votos particulares, que serán objeto de debate y votación, junto con el texto elaborado por la Ponencia, en el seno de la Comisión⁴²¹.

Ahora bien, para el Ejecutivo dicho proyecto no es “*un simple parecer o sugerencia, cuya eficacia degradaría a mera «influencia» sobre la decisión autónoma del Gobierno*”⁴²².

En relación a la eficacia de las propuestas legislativas de resolución, es importante que la Comisión Mixta cuente con la información con antelación suficiente para

⁴²⁰ Apartado primero, en el párrafo 3, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. el BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995. Entre las propuestas presentadas la Comisión puede solicitar al Presidente de las Cámaras la celebración de los debates ante el Pleno. En este sentido cabe resaltar que las modificaciones posteriores de la Ley 24/2009, no presentan cambios al respecto,

⁴²¹ Al apartado segundo, en el párrafo 3, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

⁴²² GIROTTO Dimitri, “Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo político in Italia e in Francia”. *Quaderni costituzionale*, Rivista Italiana de Diritto costituzionali, Año XXII, numero 3, Bologna, 2002, P. 597. Un caso especial es si la Comisión considera que se vulnera el principio de subsidiariedad y decide emitir un dictamen motivado. Este dictamen tiene una naturaleza distinta y una importancia creciente, de ahí que se estudie con mayor profundidad en el siguiente epígrafe.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

su examen⁴²³. Ya que, a través del conocimiento de los actos legislativos la Comisión Mixta puede dar un examen y seguimiento de las propuestas legislativas de la Comisión Europea y del resto de las instituciones europeas y en su caso participar.

En cuanto a la elaboración de las propuestas de resolución tan solo durante la Legislatura VII encontramos algunas. En este sentido en 2001 fueron aprobadas un total de veintidós propuestas de resolución en el debate sobre el libro Blanco de la CE⁴²⁴. En el 2002 se llevó a cabo un debate en el que fueron aprobadas cinco propuestas de resolución por los grupos parlamentarios a la «Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativos a las promociones de ventas en el mercado interior» doc. COM (2001) 546 final⁴²⁵. En 2003 se celebró un debate sobre las propuestas de resolución en referencia a la Decisión 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red trans europea de transporte COM (2002) 542⁴²⁶, en esta se aprueban un total de 29 propuestas de las 32 que fueron presentadas.

Durante la Legislatura VIII (2004-2008) no se presentó ninguna propuesta de resolución y durante la Legislatura IX (2008-2011), simplemente encontramos una propuesta de resolución sobre el ensayo piloto del control de la subsidiariedad

⁴²³ Apartado primero, en el párrafo 3, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Publicado en el BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

⁴²⁴ DSCG num. 62, sesión num. 18, del 18 de diciembre de 2001.

⁴²⁵ Durante el desarrollo de su debate, todos los grupos parlamentarios CIU, popular y socialista coincidieron en que el funcionamiento de la Comisión es ineficiente. El Gobierno compareció a informar una semana previa al Consejo⁴²⁵ y el informe que debía remitir con la antelación suficiente a la Comisión Mixta sobre el contenido de las propuestas de la Comisión europea no fue presentado.. De estos se deduce que la labor de información del Gobierno es mejorable, ya que no ha presentado la fluidez debida. .DSCG num.111, Legislatura VII de 7/11/02.

⁴²⁶ DSCG, num.35 sesión num. 53. Del 25 de marzo de 2003.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

en relación con la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales⁴²⁷ ..

Valoración de la Propuesta de Resolución Legislativa.

Los siguientes gráficos demuestran la actividad parlamentaria interponiendo propuestas de resolución sobre asuntos europeos:

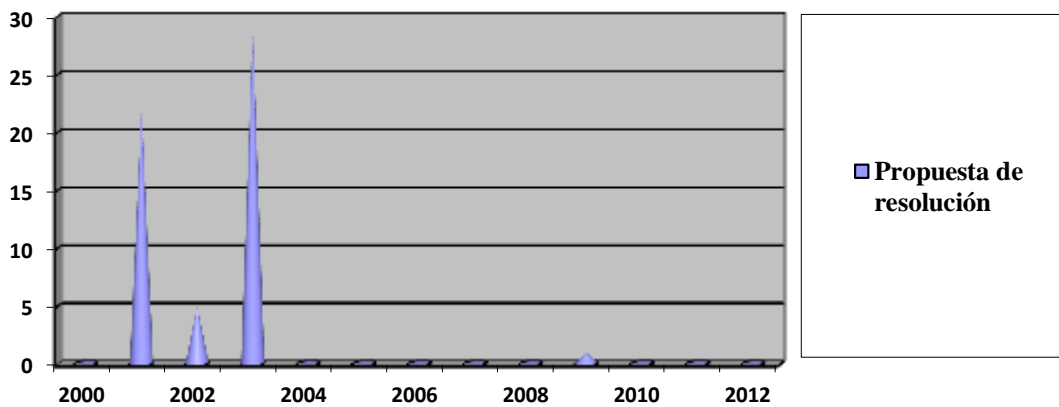


Tabla 47. Numero de propuestas de resolucio legislativa. Legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Cuestiones tratadas en las Propuestas de Resolución	VII	VIII	IX	X
Asuntos de Interés Gral. de la UE	-	-	1	-
Asuntos Sectoriales de la UE	56	-	-	-
Asuntos específicos de España				
Posición gubernamental	-	-	-	-
Otros asuntos de interés	-	-	-	-

Tabla 48. Asuntos de las propuestas de resolucio legislativa. Legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

⁴²⁷ DSCG, NUM. 19, 15/09/2009.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

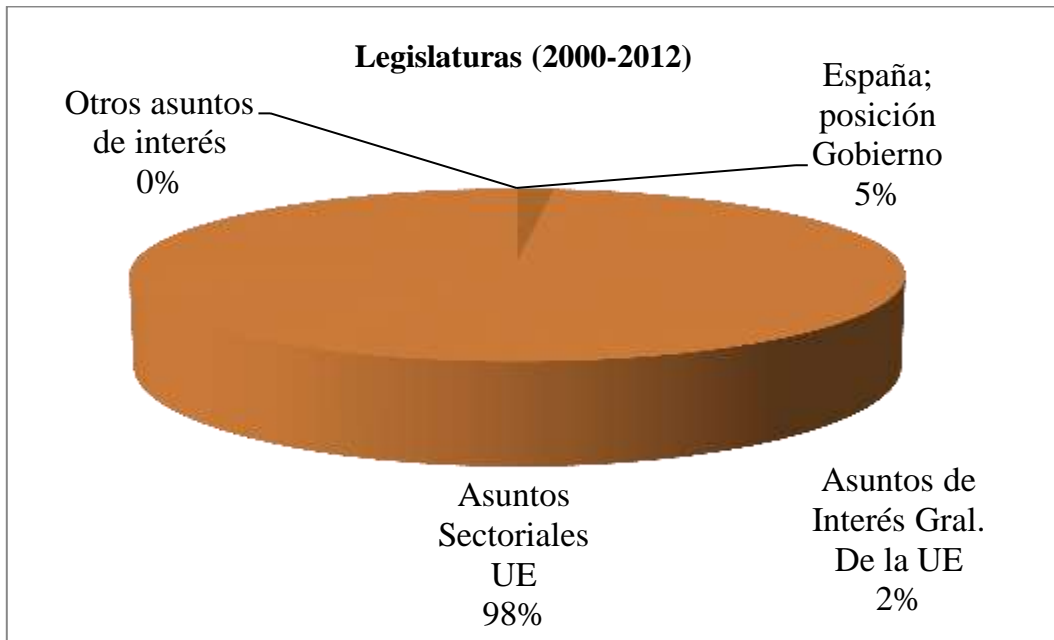


Tabla 49. Grafico de las propuestas de resolución legislativa, legislaturas VII, VIII, IX y X. (2000-2012) Elaboracion propia.

La actividad de las legislaturas examinadas (VII, VIII, IX, y parte de la X) se presentó de forma decreciente. Durante la Legislatura VII, se interpusieron el mayor número de Propuestas de resolución, un total de cincuenta y seis, lo que demuestra bastante actividad parlamentaria en este mecanismo. Todas las propuestas estaban relacionadas con el ámbito de Asuntos Sectoriales de la UE. Sin embargo, en la Legislatura VII el uso de este mecanismo fue nulo y en la Legislatura IX únicamente se presentó una propuesta.

Las competencias conferidas a la Comisión Mixta para contribuir con propuestas de resolución legislativa, y manifestar un acuerdo o toma de posición en cuestiones de la UE deberían emplearse de forma activa y constante. Es necesario mejorar la participación parlamentaria en el uso de este mecanismo parlamentario ajustándolo a las exigencias actuales.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1.4) Análisis de la actuación de la Comisión Mixta para la UE en las Legislaturas VII, VIII, IX, y X.

Las gráficas demuestran la frecuencia del uso de los mecanismos parlamentarios de control en las Legislaturas: VII, VIII, IX y parte de la X.: Preguntas Orales y Preguntas Escritas, Propositiones no de ley, Mociones, Planes y Programas, Comunicaciones, Informes, Comparecencias, Debates y Propuestas de Resolución

Su análisis fue realizado con el fin de valorar, el nivel de actuación de la Comisión Mixta en los asuntos europeos. Del estudio se deduce que el uso de algunos fue más frecuente que de otros, por ejemplo, las preguntas orales y escritas, y las comparecencias de los miembros del Gobierno fueron los mecanismos más utilizados, mientras que las Mociones, Comunicaciones, e Informes y Propuestas de Resolución fueron los menos empleados por los parlamentarios:

Los instrumentos más empleados son a su vez los más pasivos desde el punto de vista de la capacidad de influencia del Parlamento. Las preguntas tienen como finalidad básica la obtención información y las comparecencias se produjeron fundamentalmente para informar a la Comisión de la posición adoptada por la UE o de la posición del Gobierno en decisiones ya formalizadas.

Los instrumentos que llevan aparejado un mayor potencial de impulso político fueron claramente infrutilizados. Además, puede observarse que la mayor utilidad de la Comisión se produce en épocas muy concretas vinculadas a la Presidencia española ante la UE o a hitos políticos importantes (discusión de la Constitución Europea o del tratado de Lisboa) rompiéndose la continuidad en la dinámica del funcionamiento de la Comisión e impidiendo la creación de una práctica parlamentaria útil en el control e impulso de la acción del Gobierno en asuntos europeos.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

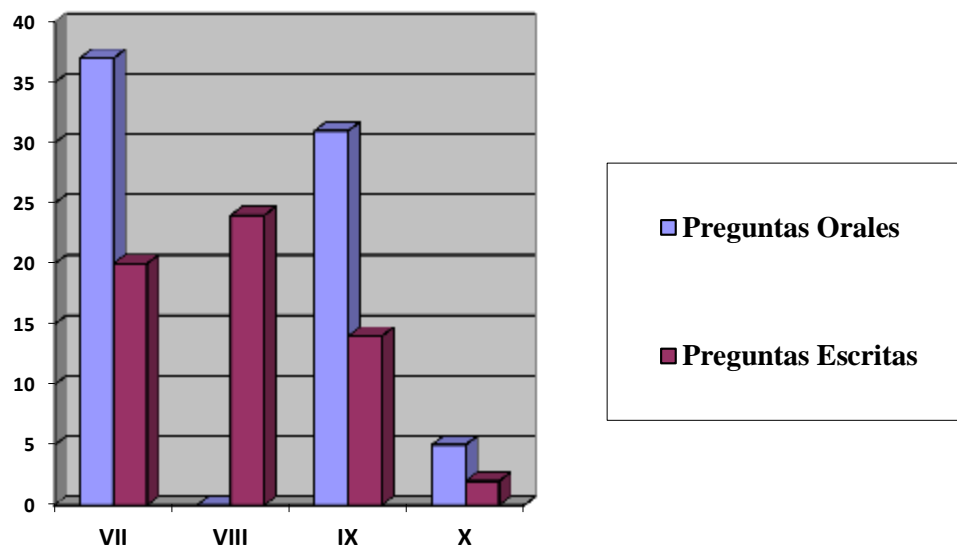


Tabla 50. Grafico de preguntas orales y escritas, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

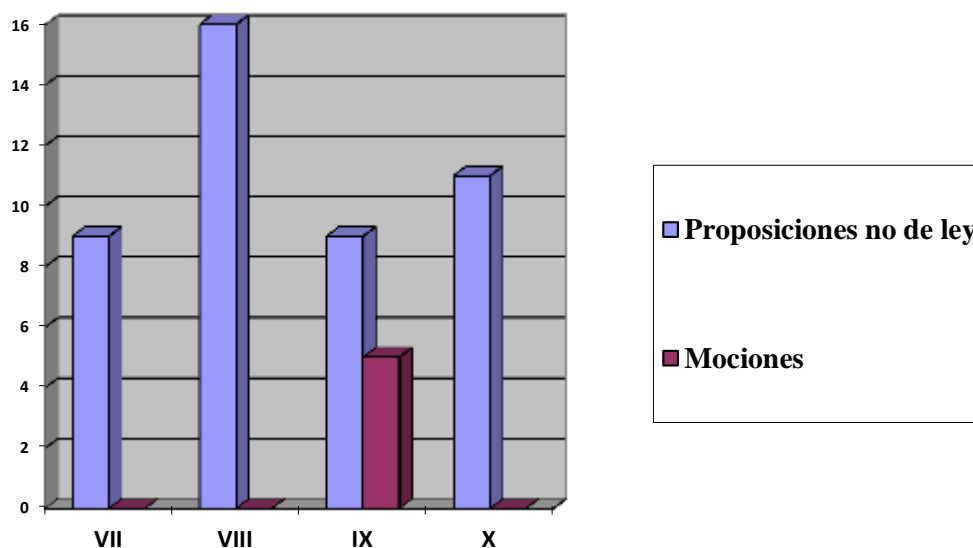


Tabla 51. Grafico de proposiciones no de ley y mociones, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

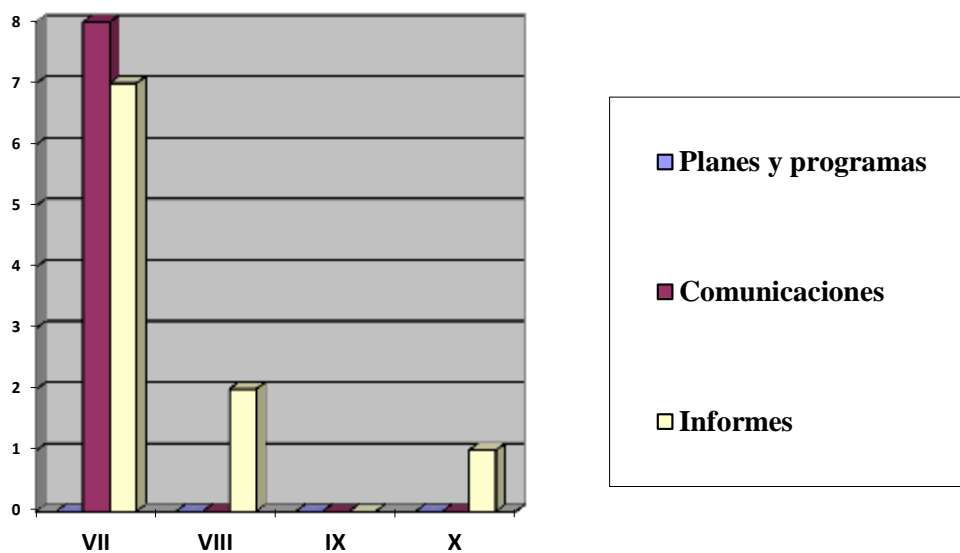


Tabla 52. Grafico de planes y programas, comunicaciones e informes, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia

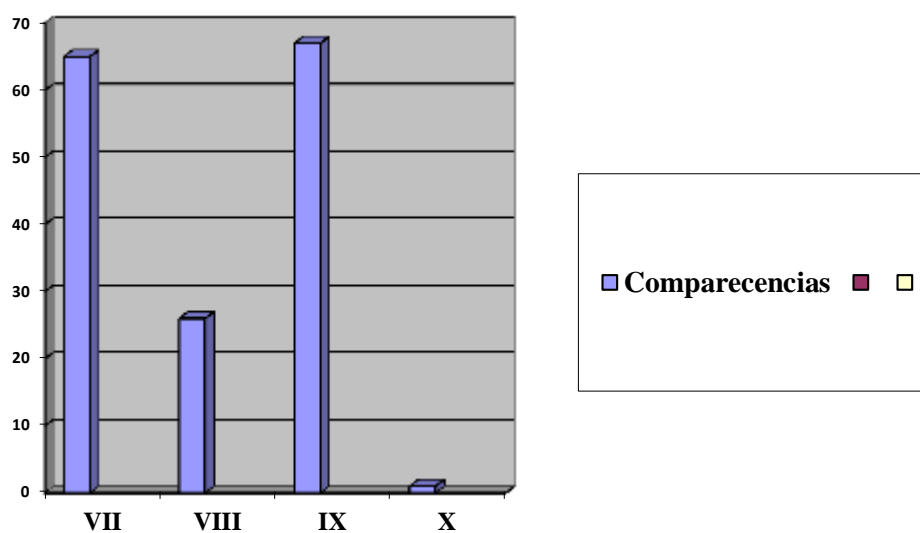


Tabla 53. Grafico de comparecencias de los ministerios del gobierno, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

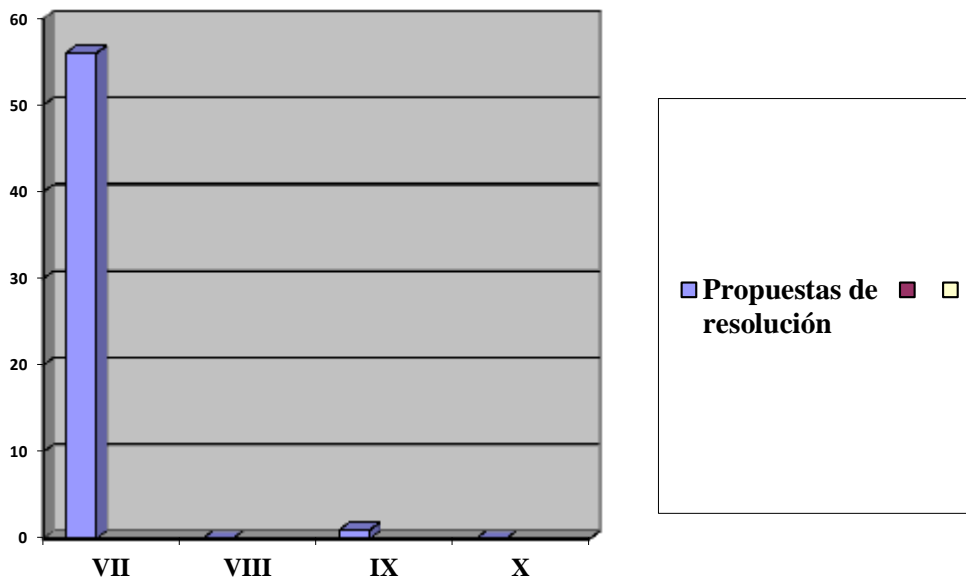


Tabla 54. Grafico de propuestas de resolucio legislaltiva, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

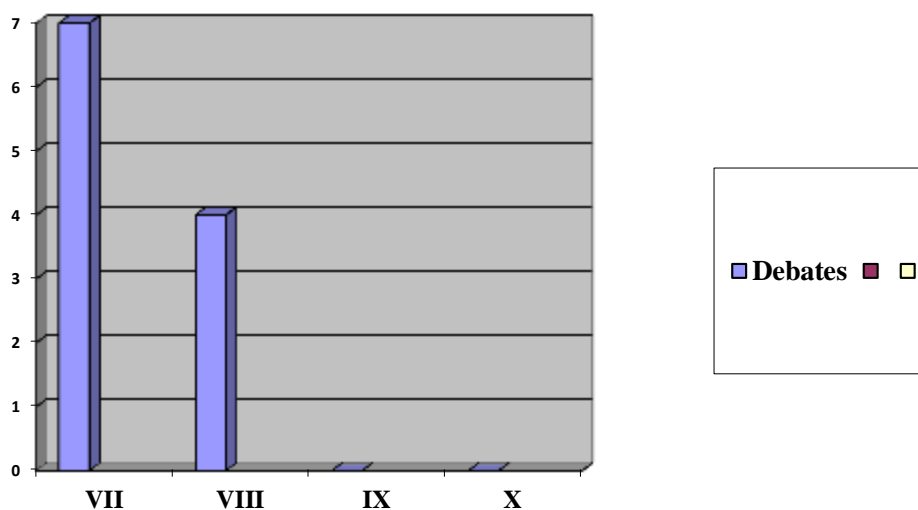


Tabla 55. Grafico de debates celebrados, legislaturas VII, VIII, IX y X. Elaboración propia.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1.5) Valoración sobre la metodología procedimental de la Comisión Mixta:

Los escasos resultados del funcionamiento de la Comisión Mixta se deben en gran parte a la normativa que rige su actividad⁴²⁸. Aunque la normativa actual ha introducido cambios importantes favorables para la participación de las Cortes Generales y del papel de la Comisión Mixta⁴²⁹ aún hay aspectos que deberían ser reformados.

En este apartado nos centraremos en el tratamiento que da la normativa a la fase de impulso y control de la Comisión Mixta. Con dicho fin examinaremos la regulación del procedimiento de recepción de documentación de las propuestas legislativas de la Comisión Europea y de la documentación de las instituciones europeas, así como las normas relativas en cuanto al control previo y posterior de los actos legislativos europeos y de la acción del Gobierno.

2.1.5.1) La coordinación y funcionamiento de la entrega de información legislativa.

El hecho de que sea la Comisión Europea, u otra institución europea, la encargada de remitir las propuestas legislativas y documentos a la Comisión Mixta⁴³⁰, ha mejorado la coordinación parlamentaria. Se sustituye así, la función del Gobierno de hacer llegar las propuestas legislativas, previsión que acortaba el tiempo del que disponía la Comisión Mixta para ejercer su labor de impulso,

⁴²⁸ Señala Manuel CIENFUEGOS que no se puede ser tan crítico con las tareas desarrolladas de control por la Comisión mixta en virtud de que su régimen jurídico "no le permite desarrollar un control óptimo del Gobierno, por lo que su labor no puede ser tan eficaz como sería deseable" Op. Cit., P. 94.

⁴²⁹ Recientemente se han presentado reformas al funcionamiento de la Comisión Mixta, en ley 24/2009 que estudiaremos conforme coincida con las fases que estamos analizando.

⁴³⁰ Art. 3.b de la ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

examen y control previo de los actos legislativos⁴³¹. Se convierte en un logro en cuanto a la coordinación parlamentaria.

Esta forma de organización establecida era el principal problema de pasividad parlamentaria, y debilitaba la efectividad de la fase de impulso debido a los plazos perentorios que en múltiples ocasiones caracterizan el procedimiento de toma de decisiones de la UE.

Por lo que se refiere a las obligaciones del Gobierno para emitir información, debe remitir un informe sobre el contenido de las propuestas legislativas que tengan repercusión con España (a reserva de que posteriormente exista una valoración definitiva)⁴³². Este documento es particularmente relevante, debido a que “*se convierte en el auténtico objeto de intervención parlamentaria, sobre el que los servicios técnicos de la Cámaras elaboran la documentación adicional y la propuesta de resolución del propio órgano parlamentario de examen*”⁴³³.

⁴³¹ Conforme a lo establecido por la ley 8/1994, dentro del procedimiento de toma de decisiones normativa en la UE, el plazo de seis semanas con que contaba el Consejo antes de la inclusión en el orden del día para tomar un acuerdo, el tiempo no se correspondía con el margen que efectivamente tenía para examinarlas, al respecto DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P. 386.

⁴³² Art.3.b) Ley 8/1994. Dentro de las diferencias con otras Comisiones especializadas en asuntos europeos, el modelo danés la información detallada que los ministros deben acompañar a las iniciativas comunitarias indicando consecuencias jurídicas, sociales y económicas de su aprobación, y el modelo inglés envía un informe explicativo de su objeto, base jurídica, problemas políticos y previsiones sobre su aprobación al Consejo, DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, -El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 257.

⁴³³ ALBERTI ROVIRA, Enoch, El nuevo papel de los parlamentos....Op. cit., P. 493.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto al término para la presentación de este informe, la normativa fija simplemente que sea “a la mayor brevedad posible” sin marcar un plazo para ello. Criterio que también, se aplica en la solicitud de ampliación de la información remitida por ejecutivo⁴³⁴. Ambos elementos condicionan la agilidad y la calidad en la participación de la Comisión, ya que si no obtiene el dictamen del Gobierno o su entrega es tardía, la participación de la Comisión Mixta se ve obstaculizada.

La ley 24/2009, de 22 de diciembre, concede a la Comisión Mixta el poder de solicitar al Gobierno un dictamen relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad en relación con las deliberaciones en su seno. Este deberá de ser remitido en un plazo de dos semanas como máximo, acompañado de los documentos oficiales de la UE que hubiera empleando en la preparación del proyecto legislativo y que obren en el poder del gobierno⁴³⁵. Es evidente que cuando los asuntos tengan relación con la vigilancia de las competencias, la labor de la Comisión tiene mayor fuerza y, en este caso, el Gobierno sí cuenta con un plazo para la entrega del informe solicitado.

Por lo que se refiere al condicionamiento de las decisiones del Gobierno a través de la reserva parlamentaria, la normativa no establece nada al respecto, contrariamente a otros ordenamientos. Únicamente otorga a la Comisión Mixta la potestad para emitir informes sobre las propuestas legislativas en los asuntos que considere de interés⁴³⁶, pero no recoge que el Ejecutivo deba conocer su opinión

⁴³⁴ Art.3.b) párrafo segundo de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁴³⁵ Art. 3.j) de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁴³⁶ Art. 3.f) de la ley 24/2009, de 22 de diciembre. En el modelo británico, el Gobierno debe esperar a que se emita el informe y contestar al mismo en el debate plenario correspondiente, al concluir este queda levantada la reserva plenaria parlamentaria. ,DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997., ver Pp. 258-259.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

de forma previa a la negociación en el Consejo⁴³⁷. Si el Gobierno no tiene la obligación de escuchar la postura de la Comisión Especializada en asuntos europeos antes de tomar una posición, la función de impulso de dicha Comisión es necesariamente muy débil.

En España, el Parlamento recibía escasa información legislativa europea, especialmente si la comparamos con la situación en otros Estados miembros⁴³⁸, en consecuencia, el papel de la Comisión Mixta era muy limitado. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha ampliado el tipo de información que deben recibir los Parlamentos nacionales y ello ha beneficiado a la Comisión Mixta. Recordemos que en España no se contemplaba el conocimiento de la información en materia de cooperación política y judicial, pero la reforma les concede la participación a las Cortes Generales y de carácter general a la Comisión Mixta⁴³⁹ para evaluar a las actividades de la Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea (Eurojust) y en la supervisión política de la Oficina Europea de Policía (Europol). Estos cambios de la normativa europea han repercutido favorablemente en el funcionamiento democrático parlamentario., aportando apertura de información de ámbitos que anteriormente vedados al menos en España.

⁴³⁷ A menos que exista relación con las competencias de control recientemente otorgadas a los Parlamentos en relación como: el control del principio de subsidiariedad, la oposición a la reforma de los Tratados previstos, lo establecido en materias del tercer pilar de la UE.

⁴³⁸ Reino Unido, Dinamarca, Alemania, Austria, Suecia, Francia. Para ampliar información ver a PEREZ TREMP, P., La débil parlamentarización...Op. Cit., Pp. 409-410.

⁴³⁹ En su caso también se les concede participación a las comisiones legislativas competentes de cada Cámara.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1.5.2) El criterio del Gobierno para comparecer ante la Comisión Mixta.

La doctrina había puesto de relieve que era necesario establecer criterios claros para regular las comparecencias ante la Comisión Mixta, criterios que permitieran determinar quién debe comparecer, en qué foro y con cuánta frecuencia⁴⁴⁰. La Ley 38/2010 de 20 de diciembre, da respuesta a estas críticas al regular las comparecencias periódicas del Gobierno ante la Comisión, permitiéndole a esta decidir que miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos, deberán comparecer de forma previa al Consejo⁴⁴¹.

Además, por lo que respecta a la obligación de comparecencia regular del Gobierno ante la Comisión Mixta, se establece que el Secretario de Asuntos Exteriores y el Ministro de Asuntos Exteriores deben comparecer al final de cada Presidencia del Consejo de la UE⁴⁴². Sin embargo, no ha sido previsto que el resto de Ministros acudan a la Comisión Mixta para tratar temas de su Ministerio se vea condicionado..

Tampoco fija la normativa plazo alguno para presentarse tras la solicitud de los miembros del Parlamento. Por lo que queda condicionado a la organización y prioridad que el funcionario decida darle, pudiendo en principio presentarse incluso cuando el asunto a tratar haya sido aprobado. Estos vacíos legales deberían solucionarse estableciendo un plazo de tiempo para la presentación a las comparecencias, de lo contrario, el control previo a la aprobación de actos legislativos del Gobierno en el Consejo de Ministros y el seguimiento a éstos se ve rezagado.

⁴⁴⁰ MARTIN Martínez Magdalena, en El control Parlamentario de la Política Comunitaria, Revista de Instituciones Europeas, Vol. 22 núm. 2, Mayo- Agosto, 1995, P. 470.

⁴⁴¹ Art. 2 de la Ley 38/2010 de 20 de diciembre.

⁴⁴² Art. 2 párrafo segundo, de la Ley 38/2010 de 20 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En definitiva, el hecho de no comparecer ante la Comisión Mixta o no otorgar los informes sobre los Consejos Europeos, perjudica fuertemente en la actividad adecuada de la Comisión, por lo que los mencionados vacíos legales deberían ser subsanados.

2.1.5.3) El seguimiento del procedimiento legislativo europeo.

La Comisión Mixta lleva a cabo un seguimiento permanente de las iniciativas europeas y demás documentos elaborados por la UE, para ello debe reunirse al menos dos veces al mes. La normativa establece mecanismos para garantizar el control posterior de las propuestas europeas. De hecho, previa aprobación de la Comisión Mixta, el Gobierno debe comparecer a dar cuenta de los resultados del acuerdo ante el Consejo de Ministros de la UE⁴⁴³.

Sin embargo, la normativa no prevé la comparecencia del Gobierno de forma previa a dicho Consejo, limitándose a un control posterior de la propuesta legislativa. Según el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, es necesario reforzar el seguimiento del procedimiento legislativo completo⁴⁴⁴. La única obligación de control previo está vinculada a que el Gobierno remita un informe a la Comisión Mixta sobre los acontecimientos de la UE de la Presidencia que concluye el Consejo Europeo, sin embargo, con su presencia previa a la celebración de dicha Presidencia, se reforzaría la etapa de control político previo de las propuestas legislativas europeas.

⁴⁴³ A art. 3.c) de la Ley 24/2009 de 22 de diciembre.

⁴⁴⁴ Informe del Consejo de Estado, de 2008, P. 68.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

2.1.6) Valoración de la efectividad práctica del funcionamiento:

Para el análisis de la participación de la Comisión Mixta en el examen de los actos legislativos hay que tomar en cuenta que gran parte del periodo que hemos examinado⁴⁴⁵ estaba regulado por la Ley 8/1994, de 19 de mayo⁴⁴⁶, de manera que, la forma de recepción de documentación dependía del Gobierno. En consecuencia cabría esperar, que los resultados en esta fase no fueran del todo satisfactorios.

En cuanto al tratamiento de la información recibida por la Comisión Mixta, no existe un procedimiento para coordinar los documentos COM y COM final⁴⁴⁷, en el sentido de que no existe un filtro que clasifique si es información que haya que

⁴⁴⁵ Periodo entre 2000-2012. (Del 5 de abril de 2000 al 12 de marzo de 2012).

⁴⁴⁶ Comprendido de 1994-2009. (Del 19 de mayo de 1994 al 21 de diciembre de 2009).

⁴⁴⁷ Los documentos COM son propuestas legislativas, comunicaciones, informes, libros verdes, libros blancos, que emite la Comisión al Consejo o a las demás instituciones. Son documentos de la Comisión destinados a las demás instituciones europeas. BUENO VICENTE apunta que durante la legislatura VI todos los documentos COM que llegaban a la Comisión mixta se fichaban con sus datos de localización y procedimiento y con un breve resumen del contenido, sin embargo ni los comisionados, ni los grupos parlamentarios usaron las fichas, incluso ni la Comisión Mixta como institución introdujo en los órdenes del día su análisis político constantes, tan solo en algunos casos se han examinado propuestas pero con un porcentaje ridículo, ver el Control de la Cortes Generales, 2006, P. 369. Sin embargo, por ejemplo, la comisión especializada de la Cámara de los Comunes (*European Scrutiny Committee*) decide en razón de la importancia legal o política de los documentos europeos cuales serán debatidos, debatiendo alrededor de 1100 por año. El comité debe recibir un memorándum explicativo de cada documento por el Ministro, estos serán discutidos en el Comité de informes semanales. A través del escrutinio de los documentos, la Comisión especializada los examina y puede establecer informes (incluso recomendar para su debate) sobre estos y “sostiene en el escrutinio” lo que considera que tiene interés, estableciendo la correspondencia con el Ministro competente hasta satisfacerlo. Bajo el escrutinio de resolución reservada el Gobierno puede no estar de acuerdo en el Consejo de Ministros con las propuestas del escrutinio pero deberá de dar a conocer las razones, ver http://www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny.cfm.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

controlar o, información para impulsar o realizar propuestas a esto hay que añadir la información que debe ser enviada al Pleno o a otras Comisiones parlamentarias.

En referencia al examen de la información que el Gobierno debería enviar a la Comisión Mixta, algunos de los informes sobre los Consejos Europeos, no fueron recibidos⁴⁴⁸ o se presentaron fuera del plazo establecido por la normativa⁴⁴⁹. Incluso, de propuestas legislativas se remitió información una vez habían sido negociadas, o incluso aprobadas sin que el Parlamento tuviera conocimiento previo de ellas⁴⁵⁰. Por tanto, el examen de los mecanismos de control demuestra que la actuación del Gobierno respecto de la entrega de información no fue adecuada.

En este sentido, existe el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español, de 14 de febrero de 2008, pone de relieve los beneficios que reporta conocer las iniciativas normativas europeas lo antes posible, ya que otorga ductilidad al proceso de adopción de las mismas⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ Fueron recibidos siete informes sobre los Consejos Europeos, de los veinte que debían ser recibidos.

⁴⁴⁹ Según el art. 3.e) de la ley 24/2009 de 22 de diciembre, el Gobierno remitirá un informe sobre los acontecimiento de la Presidencia que concluye a las Cámaras, con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario.

⁴⁵⁰ Por ejemplo, el Secretario de Estado de Justicia en su comparecencia de 2000, se presentó a informar sobre una directiva para el reconocimiento mutuo de expulsión de nacionales a terceros países, que ya había sido aprobada por el Consejo de Ministros.. En esta comparecencia se destacó por parte de los grupos parlamentarios la importancia de que los debates se realicen durante la elaboración de la directiva y no cuando ya ha sido aprobada la propuesta DSCG num.24, sesión núm. 5, de fecha 19/12/00.

⁴⁵¹ Apunta el informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias, Centro de estudios políticos y Constitucionales, 2008. P. 68.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Por lo que se refiere a la práctica de los instrumentos parlamentarios de control, la participación de la Comisión Mixta en las legislaturas VII, VII, IX y parte de la X, demuestra que su labor se mantuvo constante con el paso del tiempo. Durante la Legislatura VII, la Comisión Mixta se reunió en sesenta ocasiones, en la Legislatura VIII en veintiséis, y en la IX hubo un total de setenta y cinco sesiones en la Comisión Mixta

Ello podría llevar a concluir que su actividad es aceptable⁴⁵². Sin embargo, debido a la importancia que requieren algunos asuntos legislativos, es imprescindible que se produzca mayor impulso y control por parte de la Comisión Mixta.

El rendimiento medido de la Comisión Mixta es evidente en el uso de los instrumentos parlamentarios para ampliar la información legislativa, ya que se formularon una media de diez preguntas por año. En el caso de las preguntas orales y escritas, durante la Legislatura VII, el Gobierno respondió un total de treinta y siete preguntas orales y veinte escritas. En la Legislatura VIII, destacó la activa formulación de preguntas, no obstante, sólo se respondió una pregunta oral en toda la legislatura, el resto, un total de veinticuatro fueron convertidas con respuesta escrita. Durante la Legislatura IX, el Ejecutivo respondió treinta y un preguntas orales y catorce escritas. Cabe señalar que la producción de este mecanismo de impulso y control parlamentario es un factor clave en la actividad de las Asambleas parlamentarias, sin embargo, consideramos que tanto la Comisión Mixta como el Gobierno han demostrado una enorme pasividad en cuanto al interés de los asuntos europeos.

⁴⁵² La media de reuniones celebradas por la Comisión Mixta podría considerarse normal, pero deja de serlo si se piensa en la naturaleza transversal de las competencias de la Comisión. así como en el elevado número de documentos que recibe para el ejercicio de estas mismas funciones. STORINI, Claudia, Parlamentos nacionales... P. 151.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En cuanto a los temas principalmente tratados por las preguntas en la Legislatura VII, destaca la preocupación de la Comisión Mixta por los efectos del Derecho europeo, durante la Legislatura VIII llama la atención el número de preguntas relativas a la posición del Parlamento ante la UE, así como al cuestionamiento de la postura gubernamental en proyectos de la UE. Precisamente, esta última cuestión, es la que más preguntas provocó durante la Legislatura IX.

Por su parte, la práctica de las comparecencias ha contribuido a obtener una mayor información por parte del Gobierno. En la Legislatura VII comparecieron en ochenta y cinco ocasiones miembros del Ejecutivo, si bien debe tenerse en cuenta que gran parte se debieron a la Presidencia de España en la UE, ya que en 2002 comparecieron en sesenta y una ocasiones. De hecho, en la Legislatura IX, también ejerció España la Presidencia de la UE y comparecieron los ministros en sesenta y siete ocasiones normalmente para tratar dicha Presidencia.

En cuanto a la actuación del Secretario de Estado para la UE -, la mayor parte de sus comparecencias versaron sobre Consejos europeos futuros o ya celebrados. En el periodo estudiado, se trataron una media de casi cinco temas por año. Dado que al año se celebran al menos dos Consejos Europeos y que, por regla general, el Secretario de Estado para la UE informa sobre los mismos, este compareció con el fin de emitir información, a petición propia o a requerimiento de los grupos parlamentarios no más de tres veces por año⁴⁵³. Si tomamos en consideración la relevancia de la política europea, así como la ingente actividad legislativa europea, es preciso señalar que la labor del Secretario respecto de la Comisión Mixta es insuficiente.

⁴⁵³ El resto de comparecencias celebradas fueron para informar sobre: la política exterior y de defensa de la UE, el acuerdo de composición de la COSAC, la aplicación del Sistema de Alerta temprana de 2006, para debatir el programa legislativo y de trabajo de la Comisión en 2007, la Cumbre Asia-Europa, la propuesta de Reglamento del Consejo y el Parlamento Europeo.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Además de los diferentes Consejos Europeos celebrados, en las comparecencias durante la Legislatura VII se mostró mayor interés sobre cuestiones de interés general de la UE, mientras que en la Legislatura VIII las comparecencias se centraron principalmente en cuestionar la posición del Gobierno sobre asuntos de la UE y en la IX Legislatura los asuntos de interés general de la UE, volvieron a ser un tema central junto con los Consejo Europeos.

Por lo que se refiere al Ministro de Asuntos Exteriores, durante la Legislatura VII, caducaron cuatro comparecencias, durante la Legislatura VIII tardó en un par de ocasiones más de siete meses en acudir, y hasta en tres ocasiones las peticiones para comparecer caducaron. En cuanto al periodo estudiado de la Legislatura IX, el Ministro de Asuntos Exteriores tardó casi un año en informar sobre la “posición Barcelona”⁴⁵⁴.

Por su parte, la práctica del control parlamentario de la Comisión Mixta sobre la acción gubernamental a través de los mecanismos parlamentarios ordinarios fue en general aceptable, pero mejorable.

Queremos destacar la necesidad de reforzar la relación del poder político y legislativo a través del uso de éstos mecanismos, mediante de una auténtica vigilancia. Por ello es preciso un mayor control de los documentos europeos, así

⁴⁵⁴ Este organismo internacional está formado por 43 países, todos los Estados miembros de la Unión Europea, Estados norteafricanos y de Oriente Medio del ámbito mediterráneo, miembros a su vez de la Liga Árabe, incluyendo particularmente al Estado de Israel. Por su parte, la postura a informar fue a causa de la crisis de Gaza en diciembre de 2009, los socios árabes decidieron suspender los trabajos de cooperación, en la espera de un posicionamiento del nuevo Gobierno de Israel. Todo ello repercutió en las reuniones ministeriales sectoriales programadas, dado que la celebraciones programadas fueron anuladas. Al respecto, el Ministro de Exterior informó que se reunieron en Barcelona, todos los miembros de la Unión por el Mediterráneo, excepto Siria y Líbano, para trabajar de manera activa.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

de recomendaciones constantes y especialmente, que sean debatidos los documentos relevantes en la Cámara.

La función de impulso al Gobierno en cuanto a los asuntos a tratar en Bruselas es primordial, así como su implicación en cuanto la presentación de informes relativos a su actuación, Si el Gobierno diera a conocer habitualmente su opinión del mismo, los motivos para lo mismo e informara sobre lo acordado presencialmente a la Comisión Mixta, esta podría desempeñar mucho mejor sus funciones.

Como ha puesto de relieve CIENFUEGOS, dentro de las posibilidades brindadas por el estatuto, la Comisión Mixta ha incrementado progresivamente su ritmo de trabajo y diversificado sus actividades⁴⁵⁵. Sin embargo, la forma de organización podría mejorar y los grupos parlamentarios podrían trabajar más activamente, a través de la coordinación para presentar informes⁴⁵⁶, solicitar comparecencias, ponencias, debatir propuestas de resolución, etc. Es evidente que, existe una cierta pasividad en los grupos parlamentarios respecto de la Comisión Mixta, pasividad que probablemente no sólo trae causa de su capacidad real de influenciar sobre el representante gubernamental en el plano europeo, sino también de la poca repercusión que tiene su trabajo términos de política nacional⁴⁵⁷.

⁴⁵⁵ CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en Revista de las Cortes Generales núm. 38, Madrid 1996, Pp. 94-98.

⁴⁵⁶ Por lo que se refiere a los informes, el Parlamento francés (*rappports d'information*) da a conocer los informes elaborados sobre las líneas políticas europeas y las iniciativas normativas concretas. Estos deberán de hacer visibles socialmente, a través de difusión electrónica y publicarse. Ver a MATIA PORTILLA, *Los parlamentos...* Op. Cit., 1999, Pp. 200-201.

⁴⁵⁷ Ver a STORINI, Claudia, *Parlamentos nacionales...* Op., cit., P. 158. Así como también a MATIA PORTILLA, *Los parlamentos...* Op., cit., 1999, P. 175 y ss.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

También podría mejorarse el tratamiento de los documentos que la UE pone a disposición de los Estados miembros. En este sentido debería hacer más uso de los libros verdes o el programa legislativo anual que permite conocer la labor de la Comisión Europea⁴⁵⁸.

De hecho, Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español de 2008, estableció que existe una escasa participación en los primeros estadios de gestación de las iniciativas y que la participación se presenta de forma tardía por parte de la Administración española en la formación del derecho europeo.

En definitiva, *“los mecanismos de control de las Cortes Generales no se revelan del todo eficaces, quizá porque éstas se han visto desbordadas por la amplitud y complejidad de las Comunidades Europeas, quizá por la coyuntura de mayorías parlamentarias absolutas”*⁴⁵⁹. El control parlamentario se ha centrado en la fase de formación del Derecho europeo con preferencia a la fase de aplicación del mismo. Los temas europeos han ocupado parte significativa de la actividad parlamentaria, pero generalmente solo en la medida y con el alcance queridos por

⁴⁵⁸ El art. 1 del Protocolo sobre la función de los parlamento nacionales en la UE establece, que los libros verdes, libros blancos y comunicaciones ser transmitidos directamente por la Comisión Mixta a los Parlamentos nacionales cuando se publique. *“Estos documentos de consulta, como los denomina el protocolo, a pesar de no gozar de fuerza vinculante, tienen en muchos ocasiones una extraordinaria importancia política, en la medida en que revelan las intenciones de aquella y en no pocas ocasiones dan lugar a potenciar propuestas”*, DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 384.

⁴⁵⁹ CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en *Revista de las Cortes Generales* núm. 38, Madrid 1996, P. 98.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

el Gobierno, debido a la mayoría parlamentaria del partido gobernante que ha frenado toda iniciativa de control eficaz⁴⁶⁰.

Es necesario que el Parlamento controle efectivamente, sin riesgo de bloqueo por parte del Gobierno. Por lo que se refiere a la función de impulso, la toma de decisiones del ejecutivo en el Consejo podría ser compensada a través del apoyo del Parlamento en referencia en los trabajos de sus asambleas, con el fin de dar más peso político en la Unión y mayor crédito a nivel nacional⁴⁶¹. Es necesario que se produzca una efervescencia en la actuación parlamentaria y que se demuestre verdadero interés por conocer los asuntos europeos, las propuestas legislativas, llevar más allá es labor y no quedarse en una actuación tímida sino más bien reactiva.

2.2) El Pleno del Congreso de los Diputados y su labor en relación con el Derecho derivado europeo.

El Pleno es el órgano parlamentario por excelencia, este encarna en su plenitud las funciones y el sentido de la institución parlamentaria, y la Cámara adopta su expresión más alta de funcionamiento, debido a su capacidad competencial atractiva en el momento de adopción de los acuerdos parlamentarios, ya que también posee la titularidad de la decisión o acuerdo final, y los sistemas de control extraordinario del ejecutivo.

⁴⁶⁰ CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en Revista de las Cortes Generales núm. 38, Madrid 1996, P. 83.

⁴⁶¹ SAULINER Emmanuelle, *La participation des parlements francais et britanniques aux communauté et a L'union europeennes*, Op. Cit., P. 855.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Los Plenos de ambas Cámaras cuentan con atribuciones en asuntos europeos, sin embargo, la participación del Senado es más reducida⁴⁶². Por su parte, con el fin de llevar un control más adecuado especializado y facilitar la participación de las Cortes Generales a través de la elección del modelo de Comisiones Parlamentarias como instrumento central⁴⁶³, la Comisión Mixta cuenta con potestades de verificación y control de los asuntos europeos, sin embargo, existen cuestiones que debido a su importancia y repercusión deberán ser competencia del Pleno⁴⁶⁴.

2.2.1) Las atribuciones del Pleno en materia de Asuntos Europeos.

Las competencias con que cuenta el Pleno en materia europea son principalmente las atribuidas a la Comisión Mixta, aunque también dispone de algunas potestades de interés;

⁴⁶² Si establecemos una comparación con el Pleno de los diputados, el número de sesiones celebradas ante su Pleno es mucho menor. Si su funcionamiento fuera correcto, habría asuntos que deberían ser remitidos a éste, como los asuntos europeos relevantes en relación con las Comunidades Autónomas. De hecho el pleno del Senado cuenta con la Comisión General de las Comunidades Autónomas. En este sentido *”podría considerarse que la única acción del Senado español que podría considerarse típicamente comunitaria fue la Resolución de 20 de octubre de 1993, en la que se acuerda que cada una de las 17 Comunidades Autónomas tenga un miembro en el Comité de la Regiones, correspondiendo a la Federación Española de Municipios y Provincias el nombramiento de los cuatro miembros restantes”*, ORDOÑEZ Solís David en “La recepción del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, en *Noticias Jurídicas de la Unión Europea*, núm. 125, Año XI Junio de 1995, P. 105.

⁴⁶³ CIENFUEGOS Mateo, Manuel en Control de las Cortes Generales en Asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995, en *Revista de las Cortes Generales* núm. 38, Madrid 1996, P. 82.

⁴⁶⁴ En este sentido PEREZ TREMPES “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 406.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

a) Debate posterior al Consejo Europeo. Se establece la obligación del Gobierno comparecer al Pleno del Congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario y extraordinario, para informar lo ahí sucedido y mantener un debate con los grupos parlamentarios⁴⁶⁵.

Para su mejor desarrollo, el Gobierno deberá enviar a las Cámaras un informe escrito donde se expliquen los asuntos más relevantes que se hubieran suscitado durante el periodo de la presidencia del Estado miembro que concluye, el cual debe hacerse llegar con anterioridad a la celebración del Consejo Europeo ordinario⁴⁶⁶. Esto permite que, por una parte, los miembros de los grupos parlamentarios puedan garantizar el conocimiento de lo acontecido en los seis meses de turno, y por la otra ejercer el control hacia el Gobierno a través de la información y del conocimiento de su postura política sobre los asuntos legislativos tratados y sobre las actividades de la UE. De este modo, garantiza el conocimiento de las actividades europeas y se incrementa la participación parlamentaria en asuntos europeos.

b) Solicitud de debate en Pleno. La celebración de la discusión ante el Pleno, se encuentra condicionada por la petición de la Comisión Mixta, que debe solicitarlo siempre y cuando lo considere oportuno⁴⁶⁷. Dado que, el orden del día por la Mesa, depende de las mayorías parlamentarias, es fácil obstaculizar que las propuestas de las minorías sean discutidas por el Pleno. Aunque las negociaciones

⁴⁶⁵ art. 4 Ley 8/1994, de 19 de mayo, comprendido en el. En este apartado nos limitaremos a conocer la repercusión de los asuntos atribuidos por la Comisión al Pleno y la participación de éste en la celebración de comparecencias para informar sobre los Consejos de Estado.

⁴⁶⁶ art. 3.e) de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre. En este sentido, el art. 69 del RCD establece que, *“ningún debate podrá comenzar sin la previa distribución, a todos los Diputados con derecho a participar en el Pleno o en la Comisión, en su caso, al menos con cuarenta y ocho horas de antelación, del informe, dictamen o documentación que haya de base en el mismo, salvo que se acuerde lo contrario”*

⁴⁶⁷ Art. 3.c) de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

realizadas básicamente por los Gobiernos en el seno del Consejo de Ministros determinan fundamentalmente la aprobación de los actos legislativos europeos, la postura del Parlamento al menos debería ser escuchada.

La discusión ante el Pleno permite una mayor difusión, además la labor de control es más amplia para los asuntos más relevantes, debido a la presencia de las minorías en el Pleno. No obstante, tampoco es necesario que se multiplique el trabajo parlamentario per se. En este sentido debería mejorarse la normativa ya que actualmente es posible que se debata la misma propuesta legislativa, en la Comisión Mixta y por el Pleno, con independencia de la importancia real del asunto a tratar.

En este sentido, los debates en el Pleno deben evitar asuntos técnicos y pormenores sin importancia porque le privaría de tiempo para centrarse en la acción de control⁴⁶⁸. De manera general, se recrimina al Parlamento la técnica de las normas que aprueba, dado que en muchas ocasiones la mayoría únicamente se limita a confirmarlas, sin realizar cambios a los proyectos del ejecutivo, con un debate poco claro y difícil de entender. Aunado a ello, este proceso se lleva a cabo con lentitud, por lo que, es necesaria la condición del Parlamento como foro de intereses para resolver problemas reales⁴⁶⁹.

c)Atribuciones para intervenir en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad. La normativa concede a ambos Plenos la potestad para avocar el debate y la votación de los dictámenes motivados elaborados por la Comisión Mixta en los términos previstos en los respectivos Reglamentos de las Cámaras. Por su parte, si uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la

⁴⁶⁸ CAZORLA PRIETO, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?..Op. cit., P. 119.*

⁴⁶⁹ LOPEZ GUERRA, Luis, en *Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro*, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002, P.38.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

aprobación del dictamen motivado, la Comisión Mixta para la Unión Europea deberá someter su propuesta de dictamen motivado a los Plenos de ambas Cámaras⁴⁷⁰. Tras aprobación el Tratado de Lisboa, las funciones de control de competencias sobre los actos legislativos se ven ampliadas dado que otorga a los parlamentarios la posibilidad de intervenir de forma directa sin necesidad de que la Comisión Mixta lo solicite.

d) Oposición a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo. Bajo la propuesta de la Comisión Mixta, los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado pueden oponerse a las iniciativas legislativas tomadas en el Consejo Europeo de autorización al Consejo, con el fin de que se pronuncie por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad o para que se adopten actos legislativos por procedimiento legislativo ordinario en lugar de su adopción a través de un procedimiento especial⁴⁷¹. En caso de que los Plenos de ambas cámaras ratifiquen la propuesta de oposición a la iniciativa del Consejo Europeo, esta decisión se tramitará en los términos que reglamentariamente se determine y se hará llegar la información al respecto Gobierno para su conocimiento⁴⁷².

e) Oposición de ciertas decisiones del Consejo (*Derecho de familia con implicaciones transfronterizas*). Por lo que se refiere a la participación en estos asuntos, la ley 24/2009, de 22 de diciembre, establece que el Pleno podrá oponerse a las decisiones del Consejo en relación con la determinación de los aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas que pueda ser

⁴⁷⁰ Los dictámenes motivados aprobados por la Comisión Mixta, o por los Plenos de las Cámaras, serán remitidos por conducto de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, en el plazo máximo de ocho semanas desde que fue transmitido el proyecto de acto legislativo europeo a las Cámaras. Asimismo serán trasladados al Gobierno para su conocimiento

⁴⁷¹ art. 8.1 de la ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁴⁷² art. 8.2 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario con conforme a los dispuesto en el art. 69.D.3 del TFUE⁴⁷³.

2.2.2) El control ejercido por el Pleno:

De forma previa a la aprobación de Lisboa, ninguna normativa interna contempló que el Parlamento debiera conocer sobre las materias referidas al segundo y tercer pilar de la UE. En este sentido la información se veía reducida, dado que no se preveía que se conociera ni el tema que se estaba tratando⁴⁷⁴. Sin embargo, ahora existe la posibilidad de participar en las actividades de Eurojust y Europol, así como en las decisiones previstas sobre aspectos del derecho de familia con implicaciones transfronterizas. Es evidente que los cambios producidos por las instituciones europeas han repercutido favorablemente el ámbito interno.

Sin embargo, la intervención del Pleno en el control de los asuntos europeos depende de la Comisión Mixta, ya que la ley deja en sus manos que, “*si lo considera oportuno*” solicite al Presidente de ambas Cámaras la celebración del Pleno⁴⁷⁵.

Al respecto PEREZ TREMPs señala que es lógico que sea la Comisión Mixta quien intervenga, tal y como dispone el artículo 3.c) de la Ley mencionada, sin embargo “*no resulta tan claro que el procedimiento adoptado de ese precepto para elevar la cuestión al pleno, propuesta de la Comisión, sea el más adecuado,*

⁴⁷³ Art. 8.3 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁴⁷⁴ Actualmente las Cámaras reciben todas la propuestas legislativa de la UE (art. 3.b) además la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, concede participar en las actividades de Eurojust y Europol en los términos establecidos por el art. del TUE (art. 3.n) y la participación de las Cortes en la evaluación de las actividades de Eurojust y en supervisión política de Europol, a través de la Comisión Mixta, con la intervención de las comisiones legislativas competentes (art. 9)

⁴⁷⁵ Art. 3.c) de la ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

*ya que deja la decisión, en definitiva, en manos de la mayoría parlamentaria, siendo así que pudiera resultar conveniente que una minoría cualificada o un cierto número de grupos parlamentarios pudiera bastar para que el correspondiente debate se llevara a cabo por el pleno*⁴⁷⁶.

Cabe señalar que la participación del Pleno se ha reducido al seguimiento de los Consejos Europeos. De hecho, el Gobierno ha comparecido ante el Pleno para informar de todos los Consejos celebrados. Además ha actuado a petición de la Comisión Mixta. Al respecto cabe citar los siguientes supuestos.

En cuanto a la actuación en el Pleno a petición de la Comisión Mixta, en la Legislatura VIII (2004-2008), fue enviada al Pleno una Proposición no de Ley, relacionada con asuntos de generales de la UE, sobre el conocimiento y utilización de los símbolos de la Unión Europea⁴⁷⁷.

Durante la Legislatura IX (2008-2012), fueron aprobadas tres proposiciones no de ley en el Pleno⁴⁷⁸, aunque caducaron doce⁴⁷⁹. Por lo que respecta a la Legislatura X, en 2012 ha sido presentada ante el Pleno, una Proposición no

⁴⁷⁶ PEREZ TREMPES, Pablo, -“La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 407.

⁴⁷⁷ BOCG. Sección Cortes Generales Núm. A-99 de 04/02/2005.

⁴⁷⁸ Una primera sobre las prioridades y objetivos de la Presidencia española del Consejo de la Unión Europea en 2010, una segunda por la que el pleno hizo suyo en su integridad el acuerdo adoptado por la Comisión Mixta a propósito de las regiones Ultra periféricas en la UE y una tercera que instaba al Gobierno a impulsar durante la presidencia española de la UE la creación de la Capitalidad Europea de la Accesibilidad Universal.

⁴⁷⁹ Entre ellas una Proposición no de Ley sobre la comparecencia de los miembros del Gobierno asistentes a los diferentes Consejos de Ministros de la UE, para que se presenten ante la Comisión Mixta con el fin de exponer lo allí tratado y, en su caso, acordado, y dar cuenta de las posiciones mantenidas por el Gobierno, así como avanzar los asuntos más importantes previstos para el futuro, ésta fue subsumida a otra iniciativa y posteriormente caducó, fue presentada por el grupo parlamentario popular en 2008.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

de Ley relativa a la inclusión de las infraestructuras de transporte de Canarias en las redes transeuropeas de transporte de la Unión Europea, , en el mes de marzo de 2012.

Cabe poner de relieve que, aunque la actividad parlamentaria convertida por la Comisión Mixta al Pleno no es abundante, ello no implica necesariamente que el Pleno haga poco uso de los mecanismos parlamentarios en los asuntos europeos. Su labor se centra probablemente en las preguntas y las mociones consecuencia de interpelaciones urgentes. Sin embargo nuestro estudio está ceñido a la actividad del Pleno en asuntos europeos, en su relación con la Comisión Mixta.

2.3) Las Comisiones parlamentarias en el ámbito europeo.

La ley que rige el funcionamiento de la Comisión Mixta establece que puede solicitar, a través de la Mesa del Congreso, que otra u otras Comisiones de ambas Cámaras informen previamente sobre una cuestión determinada⁴⁸⁰, de modo que tanto la Comisión Mixta, como las comisiones parlamentarias con competencias en la materia a abordar, podrán tratar asuntos europeos. En todo caso, Dada la importancia coyuntural de los asuntos europeos, las comisiones parlamentarias participan por una simple decisión del ejecutivo o como consecuencia de una acción puntual de control parlamentario⁴⁸¹.

La coexistencia de Comisiones, puede acarrear un problema en el ámbito competencial. De hecho las Comisiones especializadas en asuntos europeos tienen

⁴⁸⁰ Ver. Art. 3.c) párrafo segundo de la ley 24/2009.

⁴⁸¹ PEREZ TREMPES, Pablo, en “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 409.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

una competencia horizontal susceptible de incidir en el campo de actuación de otras comisiones. Por lo que un mismo asunto es discutido por la Comisión Mixta y en la que corresponde por *ratione materiae*⁴⁸².

En cuanto al funcionamiento de las Comisiones parlamentarias, no existe autonomía en su funcionamiento⁴⁸³ ya que la Mesa decide la atribución de los asuntos, lo cual mitiga los problemas de competencias⁴⁸⁴, sin embargo no los elimina porque se produce inevitablemente un solapamiento de las mismas⁴⁸⁵.

Ante el problema competencial la doctrina ha propuesto “*extraer la mayor eficacia de estas comisiones de asuntos europeos mediante la especialización de funciones*”⁴⁸⁶, en otros términos, la solución podría ser que las funciones no se repitan con el fin de evitar duplicidades. Es evidente la necesidad de contar con un control preciso, dado que es necesario clasificar los documentos legislativos; conforme a su importancia, los que requieren solicitar información y/o debatir, con el fin de darle el tratamiento adecuado.

Por su parte, las Subcomisiones especializadas en la Comisión Mixta en asuntos determinados, no son permanentes, sino que se crean cuando se considera

⁴⁸² PEREZ TREMP, Pablo, en “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 407.

⁴⁸³ Ver arts. 6.2, 31, 67, 36 del RCD y 36, 71 del RS. Como lo es en Francia y Alemania.

⁴⁸⁴ Debido a la dependencia a la decisión de la Mesa para la atribución de los asuntos, eso por una parte reduce problemas de organización. Sin embargo, este procedimiento podría ser eliminado y como en Francia y Alemania, y podría definirse en el propio reglamento parlamentario el ámbito de competencias propias otorgando una mayor autonomía

⁴⁸⁵ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, Pp.389-340.

⁴⁸⁶ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 390.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

oportuno. Sin embargo, debería ser considerada la presencia continuada de Subcomisiones permanentes dentro de la Comisión ya que permitiría mantener una mejor organización y además podría aportar mayor calidad de la participación de la Comisión Mixta gracias a la especialización.

En cuanto a las comisiones parlamentarias permanentes, es relativamente normal que los asuntos de PESC se discutan en la Comisión de Asuntos Exteriores, y eventualmente en el Pleno, y que los asuntos relativos a justicia e interior sean abordados por la Comisión de Asuntos de Justicia e Interior. Igualmente, las decisiones adoptadas en relación con la unión económica y monetaria suelen tener su sede de discusión en las Comisiones de economía y finanzas⁴⁸⁷.

Ahora bien, la intervención parlamentaria en asuntos europeos es tal, que es habitual que las Comisiones parlamentarias se ciñan a presentar dictámenes sobre acuerdos y protocolos en relación con la UE, normalmente elaborados por las Comisión de Asuntos Exteriores.

3) LA PARTICIPACIÓN DESCENDENTE FORMALIZADA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.

La confianza del Parlamento en el Gobierno, es la pieza basilar de la vida parlamentaria⁴⁸⁸. Si bien, el vínculo entre ambas instituciones se establece a través de la constante rendición de cuentas de la actuación del Gobierno ante las Cortes.

⁴⁸⁷ PEREZ TREMPES, Pablo, en “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 409.

⁴⁸⁸ SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario*, Editora Nacional, Madrid 1984, P. 200.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Esta permanente rendición de cuentas del ejecutivo es un factor clave en el proceso de responsabilidad política del ejecutivo. Por eso, aunque en la praxis la cuestión de confianza en la que se basa el sistema es decidida por la mayoría parlamentaria que es del mismo partido político que el Gobierno, que funciona como mera caja de resonancia de la información de la actividad del Gobierno⁴⁸⁹.

Estudiaremos cuál es el reflejo de la funciones de la Asamblea Parlamentaria, específicamente de la participación descendente, con el fin de conocer si el Parlamento participa en la ejecución y desarrollo del Derecho europeo y en el control de las posiciones gubernamentales, sostenidas ante los órganos europeos.

Al respecto la normativa que rige la Comisión Mixta establece funciones de información y fiscalización hacia la labor del Gobierno. Nos daremos a la tarea de estudiar cuáles son y conocer cuál es el margen de flexibilidad en la postura política que posee el ejecutivo.

3.1) Ejecución y desarrollo de las propuestas legislativas:

-Envío de informes; de manera general, el Gobierno debe remitir a las Cámaras un informe de aquellas propuestas de actos legislativos y documentos que tengan repercusión en España⁴⁹⁰.

⁴⁸⁹ CASCAJO CASTRO, José Luis, “La forma parlamentaria del Gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 34, 1992. Como señala RUBIO LLORENTE, “*El Gobierno es hoy el Gobierno nombrado por el Parlamento. El Gobierno es el Gobierno designado por la mayoría parlamentaria, y la mayoría parlamentaria no tiene nada que controlar porque es como controlarse a sí misma y nadie se controla a sí mismo*” “El futuro de la Institución Parlamentaria”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid 1990, P. 387.

⁴⁹⁰ Art. 3.b, de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

-Debate: La Comisión Mixta puede abrir un debate sobre una propuesta legislativa en su seno, y en su caso, preguntar al Presidente de ambas Cámaras si considera oportuno la celebración de debate ante el Pleno. Asimismo, tras la aprobación de la iniciativa legislativa por el Consejo de Ministros, la Comisión puede acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación de la misma⁴⁹¹.

-En relación con el Sistema de Alerta Temprana, aunque será estudiado en el tercer capítulo es necesario mencionar brevemente las siguientes potestades de la Cámara:

- Cabe la posibilidad de que el Pleno de manera directa avoque el debate y votación de un dictamen.
- Puede requerir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad, dentro de un plazo de dos semanas, acompañado de los documentos oficiales de los órganos de la UE.
- Durante el procedimiento de elaboración de un dictamen motivado, puede solicitarse la comparecencia urgente de un representante del Gobierno.
- La Comisión Mixta o alguna de las Cámaras podrán solicitar al Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el TJUE por infracción del principio de subsidiariedad⁴⁹², sin embargo, el ejecutivo podrá descartar, de forma motivada dicha interposición⁴⁹³.

⁴⁹¹ Art. 3.c de la Ley 8/1994, de 19 de mayo.

⁴⁹² Arts.3.k y 7 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre. Existe un plazo de 6 semanas para su presentación, art. 7.2 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁴⁹³ Art.7.3 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

3.2) El control de las posiciones gubernamentales sostenidas ante las instituciones de la UE:

-Labor de información y control sobre de los Consejos Europeos:

- El Gobierno debe enviar informes sobre la Presidencia que termina antes de que se lleve a cabo el Consejo que inicia⁴⁹⁴. También, aunque no se ha previsto, debería presentar un informe de forma previa a los Consejos extraordinarios.
- El Gobierno debe acudir al Pleno, de forma posterior para dar a conocer lo decidido y mantener un debate con los grupos parlamentarios⁴⁹⁵. Su presencia en el Pleno se convierte en una oportunidad de control inigualable, además permite la publicidad de su postura, y la participación de las minorías. Sin embargo, sería conveniente que acudiera también al Pleno de forma previa.
- Por su parte, la Comisión Mixta puede decidir qué miembros del Gobierno, deben comparecer ante ella, de forma previa a la reunión del Consejo, con el fin de manifestar la posición del Gobierno del orden del día a tratar⁴⁹⁶. De esta forma se puede hacer un seguimiento a la información ofrecida por el Ejecutivo.

En cuanto a la rendición de cuentas en la ejecución y desarrollo del derecho europeo derivado, el procedimiento establecido deja margen de actuación al Parlamento para solicitar ampliación de la información recibida por el ejecutivo sobre los informes de las propuestas legislativas, y celebrar debates sobre las propuestas legislativas en la Comisión o el Pleno.

⁴⁹⁴ Esto para dar cumplimiento a la función de información en asuntos europeos, dado que la normativa establece que el Gobierno dará a conocer las líneas inspiradores de su política, las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros, Art. 3.e de la Ley 8/1994, de 19 de mayo.

⁴⁹⁵ Art. 4 Ley 8/1994, de 19 de mayo. En este sentido la normativa establece que acudirán el Secretario de de Estado para la UE o el Ministro de Asuntos Exteriores, comprendido en los arts. 9 de la ley 24/2009 y 2 de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

⁴⁹⁶ Art. 2 de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, y art. 8 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Si nos centramos en el control de la función legislativa en materias reservadas a la ley de manera general, correspondería al Gobierno informar al Pleno sobre los decretos ley y decretos legislativos, y el Parlamento debería desarrollar la ley en aquellos supuestos más relevantes. Sin embargo, en la praxis el Parlamento ve muy limitada su capacidad legislativa en materias reguladas por el derecho derivado. Es por ello necesario que el control parlamentario sea previo a la aprobación de las propuestas legislativas. No sólo por cuestiones relativas al papel que le corresponde al Parlamento en el procedimiento legislativo sino también por una cuestión de eficacia. No en vano, una vez aprobados los actos legislativos en el orden supranacional, será la Asamblea quien debe encargarse de la correcta transposición así como de las posibles adaptaciones precisas del ordenamiento jurídico. En definitiva, la fiscalización de esas propuestas de forma previa es factor clave. Es ahí donde la rendición de cuentas debe ser reforzada.

Coincidimos con SUAY DEL RINCON en la necesidad de robustecer e incrementar el uso de los medios de control parlamentario para evitar que su papel quede relegado en un segundo plano en un proceso tan importante como el de la formación y ejecución del derecho europeo⁴⁹⁷.

Por lo que respecta al alcance del control legislativo posterior, aunque se confiere al Parlamento la posibilidad de solicitar al ejecutivo que se interponga un recurso de anulación ante el TJUE, ésta queda en manos del Gobierno. En cuanto a las posiciones gubernamentales sostenidas en la UE, el Gobierno español, goza de un amplio margen político, debido a que el Congreso no cuenta con un control estricto hacia éste. La función de rendición de cuentas principal, se limita a la presencia del ejecutivo de forma posterior a los Consejos Europeos ante el Pleno.

⁴⁹⁷ SUAY DEL RINCON, J., “La participación del Parlamento Español como órgano de control en el proceso de formación y ejecución del Derecho Comunitario. La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, Noticias CEE, núm. 63, 1990, P. 61.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

En definitiva, la normativa no establece reserva parlamentaria para la negociación del ejecutivo, dado que no existen atribuciones para que éste invoque los pronunciamientos parlamentarios, o algún mandato negociado o toma de posición sobre los actos legislativos europeos⁴⁹⁸. Es forzoso advertir que la ley no contempla siquiera que el Gobierno deba conocer la opinión del parlamento antes de negociar en el Consejo. No obstante, aunque tras las reformas producidas recientemente haya mejorado la efectividad de la información legislativa, y con ella el control del Gobierno.

Nos encontramos a un control político casi inexistente, dado que las decisiones tomadas en el Consejo no cuentan con ningún tipo de intervención de las Cortes Generales. Cabe precisar la necesidad de que, el ejecutivo informe periódicamente de los actos legislativos, estableciendo la situación en cuanto a su aprobación y dé a conocer su posición ante el Consejo⁴⁹⁹, esto otorgaría mayor claridad a su actuación y mayor organización, lo cual repercutiría en una mejor labor por parte de España en el proceso legislativo europeo.

⁴⁹⁸ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 262. Ver también a Para una explicación más amplia ver a MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, P. 171. Por su parte la experiencia de Suecia, el gobierno debe de dar conocer no solo los actos de la UE al estadio previo del proceso decisorio (establecido en su constitución), incluso sobre sus propias acciones en el marco de la UE (reglamento interno). Por su parte los países escandinavos y Estonia también contemplan la reserva parlamentaria para los asuntos europeos, ver a BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure, “Parlements scandinaves et affaires europeennes: Quand le contrôle de l’action gouvernementale devient modele”, en *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, núm. 531, septiembre de 2009, P.529.

⁴⁹⁹ , Podemos conocer la postura del Gobierno en los asuntos europeos a través de la REPER ya que en sus informes de éstas se dan a conocer sus posturas sobre los actos europeos y dichos informes están en general accesibles en la web de la propia REPER.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Es evidente que la ponderación de los poderes legislativo y ejecutivo, requiere también que la participación del Parlamento sea efectiva y adecuada a la gran actividad legislativa que se presenta en los asuntos europeos. Dado que si existe eficacia en el control parlamentario del ejecutivo, esto produciría el reforzamiento del ámbito democrático interno, concediendo una relación de confianza estrecha entre ambas instituciones. Es necesario que la relación entre el Gobierno y el Parlamento se vea equilibrada, y que la función del control del Gobierno sea adecuada.

En definitiva, *“la función de control es esencial para mantener el equilibrio del conjunto de los poderes del Estado, y cuando aquel deja de ser efectivo éste queda profundamente alterado, se incluso quiebra lastimosamente”*⁵⁰⁰.

RECAPITULACIÓN.

La articulación de la participación parlamentaria en asuntos europeos se configura siguiendo los cauces ordinarios de la política interior y especialmente, a través de la creación de la Comisión Mixta para la UE, a la que se le atribuyen responsabilidades específicas respecto a los proyectos legislativos europeos. A dicha Comisión le corresponde el impulso y control del Parlamento de la política europea del Gobierno mediante el uso de los mecanismos parlamentarios.

Ahora bien, aunque la creación de la Comisión Mixta fue positiva, se han presentado una serie de problemas en su funcionamiento y desempeño, en gran medida por las propias previsiones legislativas. En este sentido se ha previsto que el control que ejerce sobre el Gobierno sea fundamentalmente de forma posterior a la toma de decisiones del Consejo de la UE.

⁵⁰⁰ CIENFUEGOS...Loc., cit., P. 85.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

El punto de partida de nuestro estudio ha sido conocer la intensidad y el sentido con que los instrumentos de información, control e impulso político han sido utilizados para determinar cuál ha sido el papel de la Comisión Mixta.

Con dicho fin, valoramos las medidas organizativas adoptadas por el Parlamento para canalizar la participación en las decisiones europeas, a través de una triple perspectiva: La participación ascendente directa, en la toma de decisiones de manera directa por parte del Parlamento, a participación ascendente indirecta, para conocer si existe un condicionamiento de las posiciones del Ejecutivo central, y la intervención descendente, de las Cortes Generales en la ejecución y desarrollo del derecho europeo y en el control de las posiciones gubernamentales sostenidas ante los órganos europeos. Del análisis se deduce que el examen de la posición del Ejecutivo por parte de la Comisión Mixta, es limitado y débil.

La normativa estipula que el Gobierno deberá enviar un informe sobre las propuestas legislativas recibidas por las instituciones europeas, sin embargo no establece ningún plazo para su entrega ni prevé la ampliación de información, lo que otorga cierto margen de libertad en la actuación del Ejecutivo que repercute en el control de la propuesta.

En cuanto al carácter del informe se limita a señalar que sea *sustancial*. No obstante, cabe señalar que el contenido de este documento, coadyuva al examen previo de la propuesta y permite conocer la valoración del ejecutivo, por lo que, cuanto más completo se presente, permitirá mayor transparencia, sobre lo que se pretende aprobar y los efectos de la propuesta legislativa. Sería necesario incluir en el informe una descripción de la materia en términos generales, indicar quién es el responsable en el asunto, los efectos que producen en las Comunidades Autónomas, sobre qué área tendrá efectos y de qué tipo, haciendo hincapié en sus implicaciones fiscales, económicas, políticas, de subsidiariedad. Además, debería fijarse quien es el responsable de su elaboración.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Cabe agregar que, la recepción de la documentación proveniente de la UE, recibe el mismo tratamiento de la información que el resto de información, y está a cargo de la Mesa del Congreso. En cuanto a la Comisión Mixta no cuenta con un proceso de clasificación especializado, que tome en cuenta la importancia legal o política de las propuestas legislativas; con la finalidad de considerar para debate o tener en cuenta su seguimiento. En este sentido sería conveniente establecer un sistema de recepción y clasificación los documentos adecuados a la importancia que conlleva el proceso legislativo europeo y la repercusión que ejerce en el Estado español.

Por lo que se refiere al condicionamiento de la posición del Gobierno es muy débil, ya que no existe obligación por parte del ejecutivo de escuchar la postura de la Comisión Especializada en asuntos europeos antes de tomar una determinación. El margen de libertad es absoluto.

Aunque recientemente, la normativa ha conferido atribuciones para requerir la comparecencia, de forma posterior a la celebración del Consejo de la UE, al Secretario de Estado y el Ministro de Exteriores, y esta previsión confiera mayor orden en la rendición de cuentas en los asuntos europeos⁵⁰¹, no parece suficiente.

De hecho, en cuanto a la solicitud de comparecencia de los ministros del Gobierno, no hay un criterio que especifique un plazo para acudir a las Cámaras. Como consecuencia su presencia en muchas ocasiones ha sido forma posterior a la aprobación de la decisión europea, incluso la comparecencia ha podido caducar. Esta falta de condicionamiento elimina la posibilidad de control previo y de debate, dejando a la voluntad de los ministros la labor de información y limitando la función de control parlamentario. Debe estipularse un plazo para que el ministro acuda a informar de forma previa a la aprobación de la propuesta. Por otra parte, en las materias consideradas como urgentes por el gobierno debe

⁵⁰¹ Art.9 ley 24/2009 de 22 de diciembre, y art. 2 de la ley 38/2010 de 20 de diciembre.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

establecerse que en la siguiente comparecencia ante la Comisión o ante el Pleno deberá informar sobre su acuerdo.

El control de las Cortes Generales ha sido configurado para ser ejercido con posterioridad a las decisiones europeas pero si existiera la obligación de otorgar un informe de forma periódica por parte del Gobierno, habría un mayor orden para el seguimiento de los procedimientos legislativos.

Este modelo refleja la práctica de desconocimiento del papel de las minorías parlamentarias, sin embargo, en la problemática legislativa europea requiere dejar a un lado los partidismos y garantizar el control del Gobierno, particularmente en aquellos supuestos en lo que se aduce la concurrencia de una suerte de interés superior por encima de divisiones políticas internas.

Por lo que respecta al uso de los instrumentos legislativos, como factor clave para garantizar el control de la información legislativa, la labor legislativa no es intensa. La utilidad de los instrumentos como mecanismos de solicitud de información no corresponde con la profusión documental del proceso normativo europeo, ya que éste haría necesario una enorme frecuencia de las reuniones para dar seguimiento serio de la actividad legislativa europea. Además, existen otros factores que pueden afectar la práctica parlamentaria, como la dificultad que presentan las propuestas legislativas a examinar que precisaría una recepción, análisis, seguimiento adecuados así como, apoyo técnico y especializado.

Por su parte, es necesario estrechar el vínculo con la ciudadanía. Se requiere una actividad mayor y la publicidad al menos a través de las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado, que dé a conocer siquiera el trabajo que ejerce la Comisión.

Además hay problemas de coordinación respecto a los trabajos del resto de Comisiones parlamentarias. El principal problema que suscita la existencia de

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

Comisiones especializadas en asuntos europeos es su competencia horizontal susceptible de incidir en otro campo, por lo que puede ser discutida por la Comisión Mixta y por la especializada *ratione materiae*. Debido a la creciente importancia de las cuestiones planteadas en estos ámbitos, no se excluye que algunas de ellas sean objeto de debate parlamentario por parte de otros órganos (Comisiones especializadas o el Pleno) pero no como consecuencia de una obligación general, sino por su importancia coyuntural⁵⁰². Sin embargo, únicamente la Comisión de Asuntos Exteriores presenta un mayor número de dictámenes sobre acuerdos, de lo que se deduce que en la práctica es la Comisión Mixta la principal responsable de los asuntos europeos.

En cuanto al control ejercido por el Pleno en asuntos europeos depende de la solicitud de la Comisión Mixta, por lo tanto de la mayoría parlamentaria. No obstante, respecto al Sistema de Alerta Temprana, el Pleno –la mayoría parlamentaria- puede abocar su competencia en la aprobación del dictamen motivado, por lo que la Comisión Mixta someterá la aprobación de éste, a los Plenos de ambas Cámaras. Por otra parte, la actividad parlamentaria remitida por la Comisión Mixta al Pleno no es abundante, a pesar del uso de los mecanismos parlamentarios en el mismo.

El Tratado de Lisboa ha ampliado el margen de control para los Parlamentos nacionales, debido a que son informados de los proyectos legislativos de la Unión y velan por el cumplimiento del principio de subsidiariedad mediante el Sistema de Alerta Temprana. Aunado a ello, intervienen en los procedimientos de revisión de los Tratados y en los mecanismos de evaluación de las políticas de la UE en espacio de libertad, seguridad y justicia y en el control político de Europol y las actividades Eurojust, también deben ser informados de las solicitudes de la UE.

⁵⁰² Señala PEREZ TREMPES, P., en “La débil parlamentarización de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002. Pp. 407 y 409.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

-En cuanto a las posiciones gubernamentales sostenidas en la UE, la función de rendición de cuentas principal ante el Pleno, se limita a la presencia del ejecutivo de forma posterior a los Consejos Europeos. En cambio, la Comisión Mixta podrá decidir que miembros del Gobierno comparecerán de forma previa a la celebración del Consejo. No obstante el margen de maniobra en la dirección política del país es competencia del Ejecutivo y éste no está obligado a las decisiones tomadas por el Pleno ni la Comisión Mixta. Es forzoso advertir que la ley no contempla siquiera que el Gobierno deba conocer la opinión del parlamento antes de negociar en el Consejo de Ministros.

Es ineludible afirmar, que nos encontramos ante un control político débil, dado que las decisiones tomadas en el Consejo no cuentan con ningún tipo de intervención de las Cortes Generales. Además, el papel reactivo que debe ejercer no es acorde con la dinámica, a esto se puede agregar que, *“las razones de la relativa falta de participación parlamentaria en la toma de Decisiones CE no sólo se encuentra en las variables de procedimiento y instituciones, sino también en el amplio consenso social y político con respecto a la integración europea. Este amplio, “sí” a la UE no causa diferenciación ideológica entre los partidos políticos”*⁵⁰³.

La vía organizativa elegida para hacer frente a las necesidades requeridas ante la integración europea debe asegurar el sistema democrático. Por lo que, la función del Parlamento se debe adecuar a los cambios a través de la dirección de impulso, teniendo en cuenta dos ángulos. Por una parte, se presentan los desafíos del parlamentarismo donde se pretende revitalizar la labor del Parlamento como

⁵⁰³ BASABE LLORÉNS, Felipe y GONZALEZ ESCUDERO, Maria, en “The Parliament of Spain: Slowly moving onto the European Direction?” en *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?* Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001, P. 220.

Capítulo II.- LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACION EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS.

institución representativa y centro de decisión y el proceso político para alcanzar eficacia atendiendo a nuevas técnicas. Por otra parte, en los asuntos europeos, la participación del Parlamento se justifica por la extendida creencia de que la UE sufre un déficit democrático. Por ello, es necesaria la dirección política parlamentaria de la postura legislativa y ejecutiva del Gobierno en la adopción de textos legislativos europeos. El ejercicio de influencia parlamentaria se considera oportuno y relevante, es una manera de tomar un sitio en este proceso de cambios decisorios, con base en las atribuciones concedidas al parlamento y al ejecutivo, bajo mandato constitucional.

El ejercicio de control del Gobierno no se ha presentado con una determinación firme en cuanto su actuación en el proceso de negociación y aprobación de las propuestas legislativas europeas. Igualmente, el ritmo de sesiones es débil en comparación con el vertiginoso ritmo del proceso legislativo europeo. Aunado a ello, el resto de funciones parlamentarias se produce por regla general, de forma posterior a la aprobación de las propuestas legislativas.

CAPITULO III:
NUEVAS TENDENCIAS EN LA
PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

La inquietud sobre la legitimidad democrática de las instituciones europeas ha llevado a emprender una evolución en el tratamiento de los Parlamentos en el plano supranacional e intergubernamental⁵⁰⁴. En este sentido, se han creado nuevas fórmulas que a los Parlamentos nacionales permiten asumir un papel más relevante como actores legislativos en el ámbito europeo y coadyuvar en el control parlamentario del Ejecutivo en los asuntos europeos.

La aprobación del Tratado de Lisboa ha conllevado, importantes reformas que atribuyen un papel más relevante a los parlamentos de los Estados miembros en los asuntos europeos⁵⁰⁵. Como consecuencia las competencias de información, control, evaluación y participación interparlamentaria, se ven no sólo incrementadas y, sobre todo, reforzadas.

El Tratado de Lisboa introduce dos protocolos que desarrollan las pautas a seguir en la intervención de las instituciones parlamentarias en los temas europeos;

⁵⁰⁴ Ver en este sentido ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, en, “El Tratado de Lisboa y el Fortalecimiento democrático de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa: Análisis y Perspectivas*, Dirigido por Carlos R. Fernández Liesa, y Castor M. Díaz Barrado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2008, P. 221.

⁵⁰⁵ Los cambios se centran principalmente en dos vectores. Por una parte, concede un mayor número de decisiones al Parlamento Europeo, y por la otra, busca garantizar la eficacia de los procesos de toma de decisiones a través de la extensión de los casos en que el Consejo debe pronunciarse por mayoría cualificada, la reducción de la unanimidad, y la simplificación del procedimiento legislativo. En cuanto a este último, desaparece el procedimiento de cooperación, se extiende el dictamen conforme y la consulta se remite solo en casos excepcionales. Ver, para una mayor explicación, ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE, Mercedes, “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Coordinada por Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, editorial Marcial Pons, 2010, P. 183 y ss. Así como también, en la regulación del derecho de iniciativa ciudadana, GUTIERREZ ESPADA, Cesáreo, y, CERVELL HORTAL, María José, *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Editorial Comares, Granada, 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

a) El Protocolo (num.1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales, se centra en impulsar una mayor participación en las actividades de la UE e incrementar así, la capacidad de opinión de los Parlamentos sobre los proyectos de actos legislativos europeos. Con dicho fin les son adjudicadas atribuciones de información⁵⁰⁶, control⁵⁰⁷ e impulso, de cooperación interparlamentaria entre las asambleas nacionales y con el PE⁵⁰⁸.

Se pretende así crear un marco de participación novedoso para los parlamentos nacionales en el proceso de integración europea, que incremente su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos de la UE y otros asuntos de especial interés.

b) El Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, otorga criterios para vigilar la ejecución de los mismos a través del Sistema de Alerta Temprana⁵⁰⁹. Este instrumento normativo asocia por primera vez a las asambleas nacionales de forma directa en el procedimiento decisorio de la Unión Europea, concediéndoles una función específica en el control de ambos principios⁵¹⁰.

⁵⁰⁶ Deben ser informados sobre los documentos de consulta de la Comisión, la información de libros verdes, libros blancos y comunicaciones, del programa legislativo anual. Los órdenes del día y resultados de las sesiones del Consejo y las actas de las sesiones.

⁵⁰⁷ Las Asambleas Parlamentarias nacionales deberán conocer por medio de las instituciones la notificación de los proyectos de actos legislativos (art. 12.a del TUE), sobre los que se podrá dirigir un dictamen motivado como respuesta del control parlamentario (art. 3, Protocolo num.1).

⁵⁰⁸ Art. 12.f del TUE.

⁵⁰⁹ Art. 12.b del TUE.

⁵¹⁰ Art. 12.b del TUE, ver a LASO PEREZ, Javier, en Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Actas de las IX Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática - Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Francisco Aldecoa Luzárraga, Luis Norberto González Alonso, Mónica Guzmán Zapater (coordinadores), Marcial Pons, Madrid, 2009, P. 89. En el mismo sentido, VILA RAMOS, Beatriz, *El Tratado de Lisboa y*

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Esta técnica, contribuye a aumentar la transparencia del sistema decisorio europeo, porque podría permitir que las decisiones de la UE sean tomadas de forma más cercana a la ciudadanía europea.

En el presente capítulo nos centraremos en estudiar las reformas introducidas. En primer término, se analizará la participación indirecta formalizada. Con dicho fin se examinarán las diferentes conferencias parlamentarias, a continuación se recogen las actividades y propuestas realizadas en el marco de la cooperación interparlamentaria europea, con el propósito de valorar la eficacia de su actuación y, por último, revisaremos la intervención de las Cortes Generales en la coordinación parlamentaria para conocer el papel ejercido por la Comisión Mixta, identificar sus aportaciones y evaluar su contribución en la coordinación parlamentaria.

En segundo término, nuestro propósito es conocer el nuevo escenario de la participación directa formalizada con el Tratado de Lisboa. Para ello, se analizan por un lado, los lineamientos del procedimiento del Sistema de Alerta Temprana (la intervención pre legislativa y la eventual intervención ante el Tribunal de Justicia). Y por el otro, el papel de la Comisión Mixta para la Unión Europea en este método de control. Asimismo, se examinará el ejercicio de esta técnica para conocer el nivel de respuesta que ha recibido entre los parlamentarios y en las Cortes Generales españolas. Por último, estudiaremos sobre su efectividad práctica, las posibles críticas y mejoras para dichas fórmulas.

En definitiva, el objetivo central del presente capítulo es precisar si las nuevas dinámicas y procedimientos generados sirven o no para canalizar la intervención de las Asambleas nacionales. En otros términos, se trata de determinar si señala,

las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, num.22 (2010), P. 286.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

estas novedades se dirigen a fortalecer a los Parlamentos de la Unión⁵¹¹ o si las recientes potestades concedidas a los Parlamentos nacionales en su aplicación más estricta son un disparate⁵¹².

1) LAS FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN INDIRECTA.

En ocasiones se ha constatado una brecha entre los Parlamentos y los propios ciudadanos, a la que deben dar una respuesta conjunta, el PE y sus homólogos nacionales⁵¹³.

Las primeras etapas de la integración europea no presentaron mayores problemas competenciales, sin embargo, el incremento de competencias cedidas a las instituciones europeas no iba acompañado de un reforzamiento de las potestades de los parlamentos, por lo que la necesidad de reducir el déficit democrático se convirtió en una demanda constante por parte de la doctrina. Dado que, “*Conforme la Europa unida iba conquistando dirección política y fortaleciendo*

⁵¹¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro en, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005. P. 289.

⁵¹² Refiriéndose a la intervención de los Parlamentos nacionales en el Sistema de Alerta temprana en el mecanismo de tarjeta roja (votación parlamentaria por mayoría simple), ver a MENDEZ DE VIGO, en “El Tratado de Lisboa: epílogo a los años en que vivimos peligrosamente” ¿Qué fue de la Constitución Europea? en *El tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, CEU, IUEE, Madrid, 2007. Pp. 336 y ss.

⁵¹³ Al respecto Josep María RIBOT expresa que si se toma en cuenta el no al Tratado constitucional de Francia y Países Bajos en referendos populares, de haber sido votado por sus parlamentos éste habría sido aprobado. Ello le lleva a concluir que existe brecha que solo puede ser colmada mediante una respuesta parlamentaria conjunta, ver en “El papel de los Parlamentos Nacionales como actores emergentes” en, *Europa: El Estado de la Unión*, Coordinado por Susana Del Río Villar, Editorial Thomson, Aranzadi, 2006, P.215.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

*sus instituciones, el Derecho y los actos de la Unión se presentaban más alejados y oscuros para los ciudadanos europeos. Por ello, pronto se empezaron a alzar voces que reclamaban más claridad y cercanía en el trabajo de la Unión”*⁵¹⁴.

Como respuesta a esta demanda y debido a la necesidad creciente de reforzamiento del principio democrático en la organización y funcionamiento del sistema europeo⁵¹⁵ se han realizado reformas que han otorgado mayor legitimación democrática. Dentro de dichas medidas destaca el aumento de la coordinación multilateral parlamentaria entre la Asamblea europea y las nacionales⁵¹⁶.

1.1) El desarrollo normativo de los tratados de la Unión Europea.

La evolución normativa relativa a la relación entre las instituciones parlamentarias ha potenciado la intervención de las Asambleas en los asuntos legislativos europeos perfeccionando el intercambio de información, control y mejoras prácticas⁵¹⁷. El impulso dado por los tratados europeos a la cooperación interparlamentaria en la arquitectura europea ha seguido una evolución lineal y continua hasta llegar al momento actual.

⁵¹⁴ ARANDA Álvarez, Elviro, “El Tratado de Lisboa y el Fortalecimiento democrático de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa: Análisis y Perspectivas*, Dirigido por Carlos R. Fernández Liesa, y Castor M. Díaz Barrado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2008, P. 218.

⁵¹⁵ DE LA FUENTE Cabero, Inmaculada, “El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 11, 2004, P.108.

⁵¹⁶ SCOFFONI Guy, en “Les relations entre le parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté” en *Cahiers de Droit Européen* Núm. 1-2 ruselas 1992, P. 24.

⁵¹⁷ MARTIN PERCIS, Ángel, en “Los parlamentos nacionales en la futuro Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 3, septiembre 2002, P. 418.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

De hecho ya en 1972, el informe elaborado por el grupo de reflexión de la Comisión, presidido por el decano Vedel, recomendaba la cooperación multilateral parlamentaria⁵¹⁸. Las relaciones entre el PE y las Asambleas nacionales eran originalmente fuertes, sin embargo, tras la elección del PE por sufragio universal directo en 1979 se produjo una acumulación de mandatos a nivel nacional y europeo⁵¹⁹.

Los cambios producidos en el panorama parlamentario repercutieron en el vínculo que existía entre los dos ámbitos. Inicialmente el PE estaba formado por miembros de los Parlamentos nacionales pero, al introducir la elección directa, se incrementó su poder en el ámbito institucional europeo, provocando la pérdida de influencia directa de las asambleas nacionales, lo que llevó a buscar nuevos instrumentos para incidir en los asuntos europeos⁵²⁰.

La Resolución de 9 de julio de 1981, sobre las relaciones entre el PE y los Parlamentos nacionales⁵²¹, consideraba necesaria la cooperación entre las Cámaras legislativas nacionales como un contrapeso indispensable para los poderes de los Ejecutivos. Por su parte, el PE elegido aceptó mantener relaciones regulares y orgánicas entre ambas instituciones⁵²².

⁵¹⁸ Boletín CEE, 4-1972, del 22 de Julio de 1972.

⁵¹⁹ RIDEAU, Jöel, “El Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, Pp. 336-338.

⁵²⁰ CORBETT, Richard, JACOBS Francis y SHACKLETON Michael, *The European Parliament*, Editorial, Harlow: Longman Current Affairs, 1990, P. 8.

⁵²¹ DOCE núm. 234, del 14 de septiembre de 1981, P. 58.

⁵²² A partir de 1983, los Presidentes parlamentarios celebran reuniones bianuales, para mayor información al respecto ver a RIDEAU Jöel, “El Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P.337.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En la Resolución de 1989 sobre las relaciones entre los Parlamentos nacionales y el PE⁵²³, fueron adoptadas propuestas hechas por la Asamblea legislativa europea para favorecer su cooperación con las Asambleas nacionales consiguiendo, así, un mayor contacto entre las Cámaras⁵²⁴.

En Roma en el año 1990, tuvo lugar la Conferencia parlamentaria (Asisses) de forma previa al desarrollo de la Conferencia Intergubernamental que daría lugar al Tratado de Maastricht. En la reunión de Assises se pretendía que las Asambleas pudieran presentar sus propuestas, sin embargo, la cumbre fracasó por los prejuicios y desconfianza de sus miembros⁵²⁵.

Cabe destacar que el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht extendieron las atribuciones de la UE a los sectores más diversos⁵²⁶. Sin embargo, las Asambleas Nacionales y la Europea, siguieron sin contar con atribuciones para participar en la formulación o codificación de actos legales, sino que eran

⁵²³ Comprendida en el DOCE núm. C 69, del 16 de febrero de 1989.

⁵²⁴ RIDEAU Jöel, “El Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”. en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, Pp. 337-338.

⁵²⁵ RIBOT, Josep María, “El papel de los Parlamentos Nacionales como actores emergentes” en, *Europa: El Estado de la Unión*, Coordinado por Susana Del Rio Villar, Editorial Thomson, Aranzadi, 2006, P. 201. En ese mismo periodo, se aprueba la Resolución sobre la orientaciones del PE referentes a un proyecto de Constitución para la UE, en la que el Parlamento insiste en la necesidad de reforzar las relaciones y debates con las Asambleas Nacionales para garantizar un mejor control parlamentario con visión a las futuras negociaciones de un nuevo tratado (DOCE núm. 19, de 28 de enero de 1990). En junio de ese mismo año, el Reglamento del PE incluye un capítulo dedicado a las relaciones con los Parlamentos nacionales. En RIDEAU Jöel, en “El papel de los Parlamentos nacionales en la Arquitectura Europea”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Director Eduardo GARCIA DE ENTERRIA, Civitas, Madrid 2002, Pp.338-339.

⁵²⁶ En este periodo la percepción del déficit democrático no se limitaba únicamente a las instituciones europeas sino que también se expandía a los estados miembros de la UE, DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada, “El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm. 11, 2004, P, 103.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

consultadas o informadas de decisiones ya tomadas⁵²⁷. Esta falta de control parlamentario exigía un cambio⁵²⁸.

Por su parte, el Tratado de Maastricht, a través de la Declaración relativa a la Conferencia de los Parlamentos, invitaba a reunirse en la Conferencia de los Parlamentos (Assises) y a consultarla sobre las grandes orientaciones de la UE. Sin embargo, esta no se reunió ni una sola vez en aplicación del Tratado de Maastricht⁵²⁹.

También, en el mismo Tratado se incluyeron las Declaraciones núm. 13 y núm. 14, relativas al papel de los Parlamentos nacionales en la UE. La primera, contenía la necesidad de fortalecimiento de la intervención parlamentaria nacional en asuntos europeos, y llamaba a los Gobiernos nacionales a facilitar la

⁵²⁷ NOVAIS, Nelson, en “Los parlamentos nacionales en la Construcción europea”, http://sites.google.com/site/nelsonnovaisjunior/nelson-novais-junior#_ftnref34.

⁵²⁸ En este sentido, en 1990 el Consejo Europeo de Dublín alertó la necesidad de una reforma institucional para modificar los Tratados de la Unión, con el fin de reforzar la legitimidad democrática y mejorar la eficacia de las instituciones, http://www.europarl.europa.eu/factsheets/1_3_7_es.htm. Si bien, la aprobación de Maastricht conllevó reformas internas que reforzaron sus Asambleas. Así, el Parlamento de Francia realizó cambios constitucionales (Art. 88-4), el Ejecutivo se comprometía a remitirle inmediatamente las propuestas legislativas europeas a la Asamblea Nacional, y a ésta se le concedía realizar resoluciones. Por su parte en Alemania el art. 23 de la Ley Fundamental establecía que el Bundesrat debía dar su consentimiento sobre la transferencia de competencias a la UE y en las materias que eran competencia de los Länder se enviaría un representante de Alemania al Consejo de los Ministros, SPRUNK Carina, National Parliamentary Scrutiny in the European Union: The German Bundestag and the French Assemblée Nationale, Key Players or Side-Shows?, 2003, http://userpage.fu-berlin.de/~europe/lehre/2005ss/sprungkc/manuskripte/sprungk_2003a.pdf

⁵²⁹ Tan sólo se celebraron dos convenciones europeas, ver a DELGADO IRIBARREN, García Campero, Manuel, “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, *Valencia: Tirant lo Blanch, 2004*, P. 776. Ver también a MEDINA ORTEGA, Manuel en “El Parlamento Europeo” en www.revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO9898230021A.PDF.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

información de forma puntual y adecuada acerca de las propuestas enviadas por la Comisión Europea. Y la segunda, concede a las Cámaras legislativas nacionales potestad para intervenir en la formación de la voluntad política europea. También, preveía intensificar los contactos entre las Asambleas nacionales y la homóloga europea, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones⁵³⁰.

En cuanto al Tratado de Ámsterdam⁵³¹ consolidó, a través del Protocolo sobre el cometido de Parlamentos nacionales, un procedimiento específico para la participación de las Asambleas nacionales⁵³² y también, aseguró jurídicamente a la Conferencia de Órganos especializados en Asuntos Europeos (COSAC), como vía principal de cooperación interparlamentaria con importantes funciones entre las Asambleas Parlamentarias Nacionales y la Europea.

Por lo que se refiere al Tratado de Niza, se estableció en su Declaración número 23 la necesidad de considerar el papel de las comisiones nacionales en la futura Convención Europea⁵³³, cumbre en la que serían aprobadas propuestas que ahora forman parte del Tratado de Lisboa⁵³⁴.

⁵³⁰ KRETSCHMET Gerald, “Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los estados miembros de la UE”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, tercer trimestre, Madrid 1994, P. 148.

⁵³¹ Amplían las competencias de la Unión y el procedimiento de codecisión y el voto por mayoría cualificada. El PE incrementa su participación en el proceso de toma de decisiones de la UE: se reduce el número de procedimientos legislativos y se simplifica su funcionamiento.

⁵³² DE LA FUENTE Cabero, Inmaculada, El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm. 11, 2004, P. 109.

⁵³³ Declaración núm. 23 del Tratado de Niza, DOCE C. 80, del 10 de marzo de 2001.

⁵³⁴ Protocolos sobre el cometido de los parlamentos nacionales y sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, ver a RUIZ DE GARIBAY, Daniel, en “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus Oficinas de Representación en Bruselas”, en

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En 2001 se aprobó la Declaración de Laeken, mediante la cual los Estados Miembros se comprometieron a incrementar la legitimidad y la transparencia de las instituciones europeas, e involucrar más estrechamente a los Parlamentos nacionales y al PE a nivel europeo⁵³⁵.

Por lo que respecta a las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa, se ha reforzado la representación parlamentaria de la UE, sobre dos pilares; la ampliación de las competencias del PE con respecto a todas las decisiones de la Unión, y el reforzamiento de las competencias de las Asambleas nacionales con respecto a sus Gobiernos⁵³⁶. De hecho se les otorga mayor participación en los asuntos europeos, y fija que éstos *“deberán contribuir activamente en el buen funcionamiento de la Unión para lo cual, participaran en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo”*⁵³⁷.

www.realinstitutoelcano.org, P. 3. también lo analiza Tapio Raunio en “National Parliament and European Integration, What we know and what we should know”, en www.arena.uio.no, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Oslo, Working Paper ARENA núm. 2 enero de 2009, P. 9.

⁵³⁵ RUIZ DE GARIBAY, Daniel, en “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus Oficinas de Representación en Bruselas”, en www.realinstitutoelcano.org, P. 3.

⁵³⁶ Tratado de Lisboa el Título II: Disposiciones sobre los Principios Democráticos, art. 9 (la igualdad de los ciudadanos), art.10.1 (sistema político de democracia representativa), art.11.4 (Derecho de Iniciativa Popular legislativa) y art. 12 (Potestades de información y control en el ámbito legislativo). Es también de interés la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009, sobre el desarrollo de las relaciones entre el PE y los Parlamentos nacionales con arreglo al Tratado de Lisboa.

⁵³⁷ Art. 12.f. del TUE. El reconocimiento explícito de las comisiones especializadas y el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales del Tratado de Lisboa ya se recogían en el Tratado Constitucional. DELGADO IRIBARREN DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, *Valencia: Tirant lo Blanch, 2004, P. 777.*

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Para el desarrollo de este objetivo normativo, el tratado incluye en el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos, el Título II “Cooperación Interparlamentaria” que atribuye a las Asambleas nacionales y a su homólogo europeo el poder de definir conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria, de manera eficaz y regular, en el seno de la Unión⁵³⁸. También, incrementa las potestades de la COSAC, concediéndole funciones para organizar conferencias y debatir sobre temas concretos, en particular sobre asuntos de política exterior y seguridad común (incluida la política común de seguridad y defensa). La participación en estos ámbitos ya eran incluidos en el Protocolo de Ámsterdam, pero la normativa se limitaba a mencionar que los parlamentarios estudiaran y dirigieran sus propuestas y contribuciones a las instituciones, limitando a que estas fueran autorizadas por los Gobiernos, de común acuerdo⁵³⁹.

En definitiva, la evolución normativa ha llevado al perfeccionamiento de los textos normativos, ha contribuido en buena medida a la colaboración parlamentaria de la arquitectura europea, aportando un trabajo conjunto en la participación parlamentaria en los asuntos europeos. No obstante, el desarrollo normativo ha sido lento y disperso, y no ha tenido gran eficacia práctica.

1.2) El marco de la cooperación Interparlamentaria

La coordinación de las funciones parlamentarias abarca un espectro amplio, que incluye tanto oportunidades de los Parlamentos de colaboración en la formación de la voluntad europea, como sus competencias constitucionales formales frente a sus Gobiernos respectivos o frente al Consejo de la UE. De este modo, las

⁵³⁸ Art. 9 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales de la UE.

⁵³⁹ La participación en estos ámbitos ya eran incluidos en el Protocolo de Ámsterdam, pero la normativa se limitaba a mencionar que los parlamentarios estudiaran y dirigieran sus propuestas y contribuciones a las instituciones, limitando a que estas fueran autorizadas por los Gobiernos, de común acuerdo.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

competencias de los Parlamentos pueden ser incrementadas, al establecer entre sí o con sus Gobiernos vías de colaboración⁵⁴⁰.

El objeto de esta actuación es “*reforzar la dimensión parlamentaria en los asuntos europeos, ampliar el control y la responsabilidad democrática de las decisiones tomadas en nivel europeo y, garantizar la mayor transparencia y apertura en el proceso decisorio, y así mejorar la legitimidad democrática, la calidad y eficacia del proceso legislativo*”⁵⁴¹. En este sentido, los encuentros parlamentarios permiten obtener información, establecer un diálogo de forma regular, así como identificar problemas compartidos, y mejorar las prácticas⁵⁴².

⁵⁴⁰ Esta modalidad de colaboración incluye aspectos formales e informales derivados de la influencia recíproca. KRETSCHMER considera que esta colaboración desarrolla una expresa democracia comunicativa que corresponde desarrollar a los parlamentos y al Gobierno. Esta forma de cooperación se plasmará en una práctica parlamentaria permanente que ha de contribuir en la reforma del Parlamento, KRETSCHMER, “Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los estados miembros de la UE”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 33, tercer trimestre, Madrid 1994. P. 182. En el mismo sentido DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, en “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, *Valencia: Tirant lo Blanch*, 2004, P. 776.

⁵⁴¹<http://www.europarl.europa.eu>. La contribución general conlleva a mayor pluralidad en los acuerdos celebrados y a la implicación de otros sectores de la política nacional en la formación de la voluntad política europea, debido a que las competencias y los destinatarios de la política europea ya no se sitúan en el plano nacional, sino en el europeo. De este modo, tanto las Asambleas Nacionales como la Europea incrementen su competencia política y, además, se fomenta la cooperación de los actos políticos entre los Parlamentos y Gobiernos, ya que se persiguen objetivos comunes en la formación de un orden jurídico nacional o europeo KRETSCHMER, Gerald, “Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los estados miembros de la UE”, *Op. Cit.*, P. 172.

⁵⁴² RAUNIO, Tapio, “National Parliament and European Integration, What we know and what we should know, en www.arena.uio.no, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Oslo, Working Paper ARENA num. 2 enero de 2009, P. 8. Por poner un ejemplo algunos efectos del intercambio de información debido a la cooperación interparlamentaria ha sido la introducción de un examen

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Además, el seguimiento e intercambio informativo, permite conocer las diferentes posturas en las etapas del procedimiento legislativo de la UE, así como los efectos que ejercen las normas europeas y las consecuencias del derecho europeo en los Estados miembros.

En definitiva, coadyuvan en el control de la aplicación normativa. Todo esto trae como resultado que los órganos constitucionales de los Estados miembros, puedan examinar mejor la situación jurídica general y de paso, armonizar y simplificar el derecho, con el fin de colaborar progresivamente a perfeccionar el ordenamiento jurídico⁵⁴³.

1.3) La Intervención de los diferentes actores.

1.3.1) La función de la conferencia de órganos especializados en los asuntos europeos de los Parlamentos de la UE (COSAC).

La Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (*en adelante COSAC*), se creó

reservado en el parlamento Francés en 1995, el cual prohíbe a los funcionarios aceptar en el Consejo hasta que el Parlamento haya completado el escrutinio. Esta reforma fue influenciada por las practicas del Parlamento de Reino Unido, también nuevos estados miembros en su estatus previo a la accesión a la UE se han informado sobre los mecanismo de examen europeo, en el caos de Finlandia ha tenido mucho éxito en cuanto a la exportación de su mecanismo de escrutinio ,ver para una mayor explicación a KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006, Pp. 116/117.

⁵⁴³ KRETSCHMER, Gerald, “Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias...”, Loc. Cit., P. 170 y 149-153. En el mismo sentido RUIZ DE GARIBAY, Daniel, en “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus Oficinas de Representación en Bruselas”, en www.realinstitutoelcano.org, P. 5. Ver también a RIBOT, Op. Cit., P. 210.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

mediante la reunión de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos Nacionales y del PE en Madrid en 1989, celebrándose su primera reunión en noviembre de ese mismo año, en París⁵⁴⁴. Su reconocimiento formal fue a través del Protocolo sobre parlamentos, incluido en el Tratado de Ámsterdam, que entró en vigor en 1999.

En sus inicios, el art. 10 de dicho Protocolo, limitaba la participación de la COSAC a los proyectos normativos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidieran transmitirles, de común acuerdo. Entre las funciones de la COSAC, los preceptos 5 y 6 del Protocolo le otorgaban la capacidad de estudio sobre cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con el ámbito de libertad, seguridad y justicia, que pudiera tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas, así como la posibilidad de exponer su contribución al respecto hecha al PE, al Consejo y a la Comisión.

El artículo 10 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales de la UE del Tratado de Lisboa, refuerza la COSAC al establecer la organización de conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común⁵⁴⁵. La COSAC ha sido

⁵⁴⁴ Esta primera reunión, fue decisiva ya que fijó el objeto general y el diseño de los futuros encuentros, dio lugar a una reflexión sobre las experiencias de cada parlamento sobre los asuntos europeos, para una confrontación suficientemente viva entre de las ideas de sus representantes. Ver SAULNIER Emmanuelle, en *La participation des Parlements Français et Britannique aux Communautés et à L'Union Européennes*, Edit. Bibliotheque Constitutionnelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 795.

⁵⁴⁵ Este añadido, facilita encuentros con carácter más frecuente, al conceder reuniones especializadas en el ámbito de la COSAC y al mismo tiempo, su composición puede variar y permitir acceso de miembros de comisiones distintas a la de asuntos relacionados con la UE LASO PEREZ “El Tratado Constitucional y los parlamentos nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*, Dykinson, Madrid, 2005, P. 319. No obstante, de igual manera que el anterior protocolo, las aportaciones de la Conferencia no vinculan a las asambleas parlamentarias ni prejuzgarán su posición. Como consecuencia de las adecuaciones

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

precursora de la cooperación parlamentaria. No en vano, en su seno se han institucionalizado las vías de intervención de los Parlamentos Nacionales sobre los asuntos europeos, en las que han sido forjados diferentes mecanismos de intervención global⁵⁴⁶.

;Las funciones encomendadas a la COSAC por el Protocolo del Tratado de Lisboa, y desarrolladas por el reglamento de la conferencia, se centran en tres aspectos específicos. El primero permite establecer un intercambio de opiniones entre los órganos parlamentarios de la UE, el segundo, fomenta el intercambio de información y buenas prácticas entre las Asambleas nacionales, sus Comisiones especializadas y el PE, y el tercero, habilita a la COSAC a dirigir sus contribuciones-*de carácter no obligatorio*- de sus reuniones al PE, el Consejo y la Comisión⁵⁴⁷.

En cuanto a su actividad, el intercambio de opiniones entre un grupo reducido de representantes parlamentarios sobre las iniciativas legislativas europeas, puede ser útil en las iniciativas parlamentarias que presenten⁵⁴⁸. Además, permite la retroalimentación entre sus miembros, al conocer la experiencia de las otras Cámaras en sus procedimientos parlamentarios en los asuntos europeos. De hecho, la publicidad de sus reuniones ha demostrado ser un instrumento eficaz,

normativas, se modifica el Reglamento de 2003 por el de 2011, Reglamento 2011, DOUE, 2011/C 229/01, 4.08.2011. Fue aprobado por la XXIX COSAC en Atenas, por el Reglamento de 2011.

⁵⁴⁶ PEREZ TREMPES, Pablo, “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 412.

⁵⁴⁷ Comprendidos en los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 del Reglamento de la COSAC, DOUE, 2011/C 229/01, 4.08.2011. En la emisión de contribuciones a las instituciones europeas, podrá enviarse cualquier aportación que considere conveniente, además de ello, celebran debates sobre asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y defensa común, establecido en el punto 1.2 de su reglamento. No obstante, sus reuniones también tratan otras materias como podremos apreciar más adelante.

⁵⁴⁸ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P. 381.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

dado que algunas de sus contribuciones han sido tomadas en consideración por las instituciones europeas⁵⁴⁹.

En definitiva, la finalidad de este foro es aportar una mayor efectividad al funcionamiento y las prácticas realizadas por los parlamentos a través de sus Comisiones especializadas en asuntos europeos, a través de la interacción de información. Ello puede resultar especialmente útil en los Estados miembros con escasa tradición parlamentaria, aunque finalmente serán los Parlamentos Nacionales quienes definan y apliquen los procedimientos de control de su respectivo Ejecutivo en los asuntos europeos⁵⁵⁰.

Para reforzar la efectividad que ejerce la Conferencia, en la Reunión XXX de la COSAC 2002 fue creada una Secretaria Permanente, que cuenta con cinco miembros, con el fin de garantizar los trabajos y los contactos entre los Parlamentos nacionales y el PE, y dar seguimiento y agilidad a sus trabajos, estableciendo un control político sobre el principio de subsidiariedad, el cual podría desarrollarse de manera preventiva a la entrada en vigor, o tras la adjudicación del acto. De lo que se deduce que sin duda, aportará a obtener una mejor organización interparlamentaria, que beneficiaría el trabajo de individual de cada uno de éstos y de manera conjunta.

⁵⁴⁹ RIDEAU Jöel, “El Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”. en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002. P. 338.

⁵⁵⁰ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, *Valencia: Tirant lo Blanch, 2004*, P. 778.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

1.3.1.1) Las reuniones de la COSAC y sus facultades.

Sus reuniones son plenarias o extraordinarias, celebrándose una sesión plenaria la por cada Presidencia del Consejo de la UE⁵⁵¹, es decir dos veces por año⁵⁵² y las sesiones extraordinarias serán celebradas, si lo estima necesario la mayoría absoluta de los Presidentes de las Comisiones encargadas de los asuntos europeos, de los Parlamentos nacionales y del órgano correspondiente del PE⁵⁵³.

Esta sesiones son constituidas por las diferentes delegaciones de cada Asamblea Parlamentaria, también son invitadas las Cámaras Parlamentarias de los países candidatos a participar con tres observadores por cada una⁵⁵⁴. En cuanto al acceso, las reuniones son públicas a no ser que la COSAC establezca lo contrario⁵⁵⁵.

Para la celebración de las sesiones plenarias se reúnen de forma previa los Presidentes de las Comisiones especializadas en asuntos europeos, el representante del PE, y las delegaciones de los países, cada una contará con dos miembros del Parlamento al que represente⁵⁵⁶. En cuanto a las sesiones extraordinarias de Presidentes, se llevan a cabo bajo la propuesta de la Presidencia

⁵⁵¹ Por lo que se refiere a la celebración de sesiones extraordinarias, se requiere que lo estime necesario una mayoría absoluta de los Presidentes de las comisiones encargadas de los asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos Nacionales y del órgano correspondiente del Parlamento Europeo, establecida en el punto 2.1 y 2.2 de Reglamento Interior de la COSAC.

⁵⁵² Desde su creación hasta la actualidad la COSAC se ha reunido un total de 50 ocasiones (la última celebrada en Copenhague en abril de 2012).

⁵⁵³ Punto 2.2 del R.I.C.

⁵⁵⁴ Punto 3.2 del R.I.C.

⁵⁵⁵ Las primeras son convocadas por la Secretaria del Parlamento del Estado miembro que desempeñe la Presidencia y la segunda es por la Secretaria del Parlamento donde se celebre la sesión. Punto 3.4 R.I.C.

⁵⁵⁶ Punto 2.3 del R.I.C.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

previa consulta de la Troika Presidencial⁵⁵⁷ o si así lo estima la mayoría absoluta de los representantes de las Comisiones de asuntos europeos y del órgano del PE⁵⁵⁸.

Para la elaboración de proyectos de contribución es necesario que exista decisión previa de la Presidencia a través de una consulta a la Troika Presidencial-cuando lo estime necesario la mayoría absoluta de los Presidentes de las Comisiones especializadas de los Parlamentos de los Estados miembros y del órgano correspondiente al PE, o mediante una sesión de la COSAC⁵⁵⁹. Estos documentos deberán hacerse llegar a las representaciones parlamentarias con la antelación suficiente para su examen y comentario.

En la reunión preparatoria de los Presidentes que precede a la sesión de la Asamblea deben presentarse los proyectos finales, incluyendo las observaciones y los comentarios de todas las delegaciones y las posibles declaraciones referentes al voto⁵⁶⁰. Cada delegación tiene dos votos para la confirmación general del encuentro⁵⁶¹ y, de aprobarse, se publican en el DOUE⁵⁶².

En general, la COSAC trata de aprobar las propuestas mediante un amplio consenso, y cuando no se alcanzan se adoptan por mayoría de al menos tres

⁵⁵⁷ La Troika Presidencial de la COSAC estará integrada por la Presidencia, la Presidencia anterior, la Presidencia siguiente y el PE. Cada delegación estará integrada por dos miembros del Parlamento al que represente, Punto 2.5 del R.I.C.

⁵⁵⁸ Punto 2.4 del R.I.C.

⁵⁵⁹ Punto 7.3 del R.I.C.

⁵⁶⁰ Punto 7.4 del R.I.C.

⁵⁶¹ Punto 7.6 del R.I.C.

⁵⁶² Según establece el punto 7.7 de su ordenamiento interno.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

cuartas partes de los votos emitidos⁵⁶³. En este sentido, hay que tener en cuenta que la ratificación por consenso hace más democrática la votación, dado que son más de la mitad de los parlamentarios los que aprueban. Una vez aprobada la contribución, se transmite al Presidente del PE, Consejo y la Comisión Europea invitándoles a responder⁵⁶⁴.

Aunque el poder decisorio de las contribuciones, es limitado y complementario, puede ser un instrumento útil para la participación de las Cámaras⁵⁶⁵. Debido a la aportación que puede suponer el intercambio de información, y de mejores prácticas entre los Parlamentos nacionales.

En cuanto a los resultados de los encuentros celebrados por la Conferencia, en el presente trabajo nos limitaremos a aquellos que, según nuestro criterio, han contribuido en la participación parlamentaria dentro del Periodo de reuniones 2000-2012 (*Versalles XXII- Nicosia XLVIII*)⁵⁶⁶.

Por lo que se refiere a las propuestas legislativas, las labores de los parlamentarios se centran en diferentes actuaciones como participar en grupos de trabajo encargados de valorar algún tema o procedimiento, elaborar informes valorativos o recomendaciones sobre el tratamiento de la información, analizar su nivel de implicación en la normativa europea y hacer sugerencias normativas. En general los temas van variando siguiendo la actualidad de los asuntos europeos.

⁵⁶³ El Punto 7.5 establece que la mayoría de las tres cuartas partes de los votos emitidos deberá equivaler al menos a la mitad de los votos totales, posteriormente serán publicadas en el Diario Oficial de la Unión Europea

⁵⁶⁴ Punto 7.8 del R.I.C.

⁵⁶⁵ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, P. 381.

⁵⁶⁶ Extraído de www.cosac.eu

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

1.3.1.2) Los límites de la labor de la COSAC:

A) La débil representación parlamentaria.

La COSAC no cuenta con legitimidad para ejercer como un órgano decisorio parlamentario que vincule la acción del Gobierno. En este sentido, se ha puesto de relieve que las dificultades por superar de la COSAC residen en el proceso decisorio, que se compara con las conferencias internacionales. No hay voto por parlamentario sino dos por delegación, y dentro de cada delegación, habrá que buscar entre sus miembros una posición común, con independencia de la Cámara a la que pertenezcan y de las diversas formaciones políticas de las que formen parte. Tampoco, sus funciones consultivas la permiten ostentar la categoría de nuevo órgano consultivo europeo, sino que más bien actúa como una especie reforzamiento <como foro privilegiado de intercambio periódico de opiniones>⁵⁶⁷.

Desde un punto de vista funcional presenta limitaciones respecto de la representación que ejercen los representantes parlamentarios de cada delegación (particularmente los parlamentos bicamerales), la relación de los representantes con su Asamblea de origen-mandato imperativo o representativo- y la legitimación por duplicado del PE, como institución y a través de la COSAC⁵⁶⁸.

La falta de representación parlamentaria, debido a la ausencia de las minorías parlamentarias, y el hecho de que no puede reemplazar tampoco a la Asamblea Europea-porque los delegados nacionales o europeos no disponen de un mandato

⁵⁶⁷ DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002, Pp. 376-380.

⁵⁶⁸ MATIA PORTILLA, Francisco Javier “Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Políticos*, num.119, Madrid, 2003, P. 214.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

de negociación fijado por su Parlamento de origen-, ha llevado a que en distintas reuniones se reitere su función de intercambio de información y de puntos de vista, sin institucionalizarlas en exceso⁵⁶⁹.

B) La escasa capacidad de influencia política.

Tanto el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales de la UE, como el Reglamento Interior de la COSAC, establecen que las aportaciones de la Conferencia no obligan a las Cámaras Parlamentarias de los Estados miembros, ni prejuzgan su posición⁵⁷⁰. Esta limitación pretende que, *“La presencia de los parlamentos nacionales dentro del ámbito político de la UE no debe dirigirse a debilitar o entrar en competencia con las funciones del PE,[.], sino que complemente los poderes del PE y, en particular, pueden controlar la actuación de sus representantes en el Consejo, supliendo la limitada capacidad de influencia del PE”*⁵⁷¹.

La ausencia de obligación para aplicar sus resoluciones llevó a cuestionar la efectividad práctica de la cumbre y su falta de capacidad jurídica. Para algunos la

⁵⁶⁹ MATIA PORTILLA, F., J., *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, P. 72. Esto se discute en la sesión XII de la COSAC.

⁵⁷⁰ Art. 10 de Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales de la UE y en el punto núm. I.3 del Reglamento Interior de la COSAC.

⁵⁷¹ Responde también al rechazo hacia la propuesta de una segunda Cámara Parlamentaria, con carácter permanente y potestades concretas compuesta por representantes parlamentarios nacionales y del PE. Sin embargo, se consideró que dicho órgano complicaría aún más la estructura institucional y retrasaría en funcionamiento del sistema decisorio comunitario, entre otras cuestiones más, para mayor explicación ver a LASO PEREZ, Javier, en “El Tratado Constitucional y los parlamentos nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*. Edit., Dykinson, Madrid, 2005, Pp. 286 y 316-317.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

participación de los parlamentarios debería tener potestad propia, como una especie de “*instrumento de concertación y actuación colectiva*”⁵⁷². En este sentido el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales del Tratado de Lisboa sólo confirma su estatus, y da continuidad a que las contribuciones no deberán prejuzgar las posiciones parlamentarias⁵⁷³. De hecho se ha llegado a proponer un cambio en el sistema decisorio europeo para robustecer las decisiones vinculantes de la Conferencia. Dichas decisiones, por una parte, serían utilizadas por las Asambleas parlamentarias para su estudio y votación, y por la otra, el PE las debería considerar y someter a votación por el pleno, con el fin de ser adaptadas a nivel europeo⁵⁷⁴.

No obstante, coincidimos con la mayoría de la doctrina en que si las decisiones del encuentro fueran vinculantes, tan sólo se duplicarían las competencias parlamentarias⁵⁷⁵. Ya que, si los acuerdos de la COSAC tuvieran alcance y efecto llevarían a devaluar el papel de las cámaras legislativas nacionales por privar de fuerza a sus decisiones⁵⁷⁶. Y aunque el cuestionamiento de la fuerza de su voluntad política no constituye un vínculo jurídico en las Cámaras legislativas,

⁵⁷² Para tener una explicación más amplia sobre el tema ver a LASO, Op. Cit., P. 318

⁵⁷³ Ver en http://european-convention.eu.int/doc_register.asp?lang=ES&Content=DOC. Y para una explicación más amplia ver a RAUNIO, Tapio, “National Parliament and European Integration, What we know and what we should know, en www.arena.uio.no, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Oslo, Working Paper ARENA num. 2 enero de 2009, P. 10.

⁵⁷⁴ MARTIN PECIS, Ángel, en los Parlamentos Nacionales en la futura Unión Europea, en Revista de Derecho de la Unión Europea núm. 3, 2do. Semestre, 2002, P. 418.

⁵⁷⁵ Entre otros, DELGADO IRIBARREN, PEREZ TREMP, MATIA PORTILLA, RIBOT, etc.

⁵⁷⁶ PEREZ TREMP, Pablo, “La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 413. Por su parte, la participación de las Cámaras Nacionales en el ámbito europeo se limita a participar en vigilancia de los requisitos del principio de subsidiariedad en el sistema de alerta temprana, y en el ámbito interno en el control de sus gobiernos estatales respecto a su actuación en el Consejo.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

dicho intercambio de opiniones ejerce un cierto peso político⁵⁷⁷. Además, si las votaciones de las resoluciones de la conferencia, no tuvieran un carácter limitado para los Gobiernos de los Estados miembros y las instituciones europeas, entraríamos ineludiblemente en una politización de la COSAC⁵⁷⁸.

Como mencionamos anteriormente las reuniones de la COSAC constituyen un medio importante de intercambio y convergencia entre los Parlamentos nacionales y el PE⁵⁷⁹. El objetivo es generar interés a través del sondeo y la creación de estados de opinión. A esto coadyuva, *“La propia flexibilidad en el funcionamiento de la COSAC (reunión semestral, pero con grupos de trabajo; iniciativa del país que ostenta la presidencia de turno; flexibilidad para adoptar acuerdos, una vez desaparecida la regla de unanimidad, que incluía no obstante la abstención*

⁵⁷⁷ En este sentido MATIA PORTILLA, pone como referencia la ponencia de Jacques Genton, Claude Estier e Yves Guéna, en relación con la Conferencia núm. 12 de la Cosac, en la que Jacques Genton señala que esta forzaría políticamente la actuación del Consejo en una determinada dirección, que no tiene que coincidir forzosamente con la que siguen los parlamentos nacionales, citado en su obra Parlamentos nacionales 1999, P. 103.

⁵⁷⁸ Al respecto es muy gráfica la reticencia británica en 1996 ante las proposiciones francesas de reforzar los encuentros parlamentarios mediante la modificación del Reglamento, tras de la adopción del Tratado de Ámsterdam. Al respecto, el Presidente del Select Comité sobre la legislación comunitaria de la Cámara de los Lores puso de relieve que, de ser aprobada dicha reforma, implicaría ineludiblemente una politización del rol de esta Conferencia, e inevitablemente, el Gobierno Británico sería conducido a operar en la selección de parlamentarios designados por la COSAC. Por lo que un Gobierno conservador demandaría que dos miembros conservadores de la Cámara de los Comunes fueran parte de los seis delegados para la COSAC. Lord Tordoff remarcaba que, en tal caso, habría que tomar en cuenta que había parlamentarios que, al no estar inscritos en la conferencia, no podrían participar en la toma de decisiones. Ver a SAULINER Pp. 834-835. Este autor cita The Scrutiny of European Business, 27 Report, HC 51, XXVII, de 18 de Julio de 1996

⁵⁷⁹ Ver el Informe Napolitano, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, en el punto núm. 11., presentando el 23 de enero de 2002.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

«constructiva») ha permitido acumular un bagaje de experiencias y debates que puede resultar positivo.»⁵⁸⁰.

La Conferencia mediante los diferentes procesos de adopción de documentos coadyuva en la orientación de las instituciones europeas⁵⁸¹. Por lo que, nos encontramos con un órgano consultivo de las instituciones europeas, y un apoyo para la solución de controversias que no puede ir más allá del mero intercambio de opiniones. Podría ser considerado, a lo máximo, una especie de grupo de presión e influencia para los parlamentos nacionales y europeos, sin tener una representación parlamentaria que vincule las opiniones expresadas⁵⁸².

1.3.1.3) Las aportaciones de las reuniones de la COSAC.

Para el examen de su actuación, hemos dividido las aportaciones hechas por la COSAC sobre las relaciones entre los Parlamentos nacionales y las Instituciones Europeas, seleccionando los temas; el flujo de la información entre los Parlamentos y las instituciones europeas, la subsidiariedad y proporcionalidad, diálogo político, escrutinio parlamentario de los asuntos de la UE, debido a que han sido tratados más comúnmente, de la manera siguiente:

⁵⁸⁰ PRIETO GUTIERREZ, María Gemma, Relaciones entre el parlamento europeo y los parlamentos nacionales, Tirante le Blanch, 2004, P. 810.

⁵⁸¹ RIBOT, Josep María, “El papel de los Parlamentos Nacionales como actores emergentes” en, *Europa: El Estado de la Unión*, Coordinado por Susana Del Rio Villar, Editorial Thomson, Aranzadi, 2006, P. 206.

⁵⁸² “DELGADO-IRIBARREN García Campero, Manuel, en “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José María Gil-Robles, Madrid 1997, P. 265.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

A) Flujo de la información entre los Parlamentos y las instituciones europeas.

En Versalles en el año 2000, se invitó a la Conferencia intergubernamental a modificar la primera parte del Protocolo sobre el rol de los Parlamentos Nacionales en la UE, con el fin de que los Parlamentos nacionales recibieran la información previa y pudieran intervenir en la fase de preparación de los textos legislativos europeos a través de sus Gobiernos en el Consejo⁵⁸³. La respuesta fue positiva porque dicho Protocolo fue modificado por las Instituciones Europeas.

Debido a la necesidad de establecer unas obligaciones mínimas organizativas, en los sistemas constitucionales nacionales se aprobaron las “Orientaciones de Copenhague”⁵⁸⁴, mediante las cuales se aseguró la emisión de la información de los documentos legislativos a las Asambleas nacionales, por parte de los Gobiernos nacionales y las Instituciones Europeas. Como consecuencia de dichas Orientaciones se obligó al Gobierno a rendir cuentas de su posición en las propuestas europeas e informar a su respectiva Asamblea sobre las decisiones tomadas en el marco de la UE⁵⁸⁵.

⁵⁸³ Esta petición fue respaldada por las propuestas presentadas en el Informe Napolitano de 2002, en el punto núm. 9. En relación a lo expuesto en esta reunión SAULINER señala que, “*aporta utilidad de aplicar el principio contenido en el protocolo según el cual él puede someter las contribuciones a las instituciones de la UE, este término excluye las toma de posiciones de carácter vago o alusivo*”, SAULINER *La participation des Parlements Français et Britannique aux Communautés et à L’Union Européennes*, Edit. Bibliothèque Constitutionnelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 803.

⁵⁸⁴ Fueron presentadas en Copenhague en 2002 y aprobadas en la COSAC núm. XXVIII, en Bruselas el 27 de enero de 2003, en www.cosac.eu/en/meeting/28/.

⁵⁸⁵ Apartado I del Código de Conducta de Copenhague por los Parlamentos. Para un análisis en profundidad ver a LASO PEREZ, Javier, en: “El Tratado Constitucional y los parlamentos nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*. Dykinson, Madrid 2005. Ver también a PRIETO GUTIERREZ, MA. Gemma, *Relaciones entre el parlamento europeo y los parlamentos nacionales*, Tirante le Blanch, 2004, P. 812.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Bajo el principio de cooperación, en la Reunión de la Haya de 2004 se acordó reforzar el intercambio de información a través del conocido IPEX⁵⁸⁶. El ámbito de funcionamiento del IPEX se incrementó en la reunión de París 2008, donde se le consideró como la plataforma más apropiada para transmitir una pronta información sobre la subsidiariedad y las decisiones oficiales de las Asambleas parlamentarias⁵⁸⁷. En cuanto al incremento de la eficacia del IPEX, en Varsovia 2011, se invitó a los Parlamentos a publicar en tiempo y actualizar periódicamente su información, con el fin de que esté actualizada y sea confiable, dado que el intercambio de información hace que los ciudadanos se familiaricen con el funcionamiento de la UE y aumenta su conocimiento de asuntos de la UE⁵⁸⁸.

Por su parte, con el fin de reforzar el escrutinio parlamentario y el proceso de formulación política, fue destacada por la Cumbre, la necesidad de implementar la transmisión directa de las propuestas legislativas de la Comisión Europea a las Asambleas parlamentarias nacionales. En cuanto a la transparencia

586 Ver los puntos 3, 4, 5 y 6 de las conclusiones de la XXXII COSAC celebrada en la Haya, en noviembre de 2004. IPEX es el acrónimo de «Interparliamentary EU Information Exchange», plataforma a la que pueden adherirse los Parlamentos nacionales de la UE y de los Estados candidatos a la adhesión, y el PE. Ofrece información actualizada acerca de las diferentes actuaciones que los Parlamentos llevan a cabo en relación con las iniciativas europeas que pueden dar lugar a un control de subsidiariedad. www.ipex.eu, GONZALEZ PASCUAL, Maribel, “Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)”, R.V.A.P. núm. 93. Mayo-Agosto 2012, P.45.

587 En los puntos 3.5, 3.6.3.7 y 3.8 del apartado de conclusiones de la COSAC numero XL. Por lo que se refiere a la ampliación de mecanismos tecnológicos para el beneficio de la información parlamentaria, la cumbre celebrada en Madrid 2010, se une a lo expresado por la Conferencia de Presidentes de la UE propuestas específicas en esta cuestión.

588 Incluido en los Puntos 3.1, 3.2, y 3.3, de las conclusiones de Varsovia.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

de las propuestas legislativas de la UE⁵⁸⁹ y su Programa Legislativo anual, se solicitó la publicación de los mismos, en todos los idiomas oficiales⁵⁹⁰.

B) La subsidiariedad y proporcionalidad.

La discusión de la COSAC sobre la subsidiariedad y proporcionalidad venía de forma previa al *non nato* Tratado Constitucional⁵⁹¹. De hecho se acordó la necesidad de implicar a las Cámaras nacionales en la Estrategia de Lisboa a través del mecanismo de alerta temprana⁵⁹², estableciéndose en mayo de 2005 un Proyecto Piloto sobre el examen de subsidiariedad, por la mayoría de los Parlamentos nacionales⁵⁹³, en el que se concluyó que los proyectos de actos legislativos de la Comisión fueran publicados en todos los idiomas oficiales de los países miembros⁵⁹⁴. Esto ha sido una demanda permanente por la COSAC, con el fin de otorgar transparencia a las propuestas legislativas europeas⁵⁹⁵.

⁵⁸⁹ En la cumbre XXXIX de Bled-Brdo pri Kranju, Eslovenia, en 2008, se recomendó a la Comisión enviar las propuestas legislativas y consultas con la fecha exacta de publicación.

⁵⁹⁰ XXXVI COSAC celebrada en 2006, en Helsinki.

⁵⁹¹ En la XXXI COSAC celebrada en Dublín en 2004 se discute la implicación de las Cámaras Legislativas nacionales en el proyecto de Protocolo sobre los Parlamentos nacionales y la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad como parte del Tratado Constitucional. Celebrada los días 19-20 de mayo de 2004.

⁵⁹² Celebrada en la Haya, los días 22 y 23 de noviembre, 2004.

⁵⁹³ De este se concluyó que la reunión fue un experimento útil, apunta FERER MARTIN DE VIDALES que desde la firma del Tratado de Ámsterdam hasta 2005, la Conferencia por primera vez estableció un proyecto de un acto legislativo, de contribución a las instituciones europeas, ver en “Los Parlamento nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”, en <http://www6.miami.edu/EUCenter/publications/deVidalesEUParlamentosLong08edi.pdf>, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series vol. 8 núm. 16, agosto 2008, P. 21.

⁵⁹⁴ Contribuciones adoptadas por la XXXIII COSAC, en Luxemburgo, los días 17 y 18 de mayo de 2005.

⁵⁹⁵ Conclusiones punto 2.4, de COSAC XLIII, celebrada en Madrid, 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En 2006 se examinaron propuestas anuales de la Comisión⁵⁹⁶ y en posteriores encuentros se comprobó la subsidiariedad y proporcionalidad. Así, en 2008, se extrajo de la comprobación de una directiva⁵⁹⁷ que la propuesta no fue contraria a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sin embargo, un número significativo de las Cámaras advirtió que la Comisión no había justificado suficientemente la propuesta en relación a estos principios. También, se puso de relieve la dificultad para participar en el plazo de ocho semanas establecido⁵⁹⁸. Por otra parte, en el encuentro de Estocolmo en 2009⁵⁹⁹, se puso de relieve la falta de indicadores cuantitativos y cualitativos para confirmar la necesidad de dicha propuesta legislativa⁶⁰⁰.

Entre las propuestas de mejora práctica con el fin de mayor claridad en la información del sistema de alerta, en diferentes Cumbres se animó a las instituciones europeas a indicar a los Parlamentos, en el momento de transmisión de las propuestas legislativas⁶⁰¹, la fecha de expiración del periodo de las ocho semanas. También, para estrechar los lazos informativos, se sugirió que la Secretaría de la COSAC informara a los Parlamentos cuando se presentara la tarjeta amarilla o roja⁶⁰².

⁵⁹⁶ Durante la XXXV COSAC celebrada en Viena en mayo de 2006.

⁵⁹⁷ Sobre la implementación del principio de igualdad entre personas independiente de religión, o creencia, discapacidad, edad u orientación sexual.

⁵⁹⁸ Puntos 2.1 y 2.2 de las conclusiones de la XL COSAC celebrada en París en noviembre de 2008.

⁵⁹⁹ En el mes de octubre, XLII COSAC.

⁶⁰⁰ puntos 2.1 y 2.2 de las conclusiones de la XLII COSAC, celebrada en Estocolmo en octubre de 2009.

⁶⁰¹ Punto 2.4 de las contribuciones adoptadas en la misma conferencia. Extraído del informe bianual de la XXXIX COSAC, celebrada en Bled-Brdo pri Kranju, Eslovenia el 7 y 8 de mayo de 2008.

⁶⁰² Puntos 3.5, 3.6.3.7 y 3.8 del apartado de conclusiones de la COSAC numero XL, celebrada en París 2008.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

De manera general, los parlamentarios consideraron que la justificación de la Comisión Europea en el mecanismo de alerta temprana fue correcta⁶⁰³. No obstante, durante la COSAC XLVI⁶⁰⁴, se concluyó que la Comisión no cumplió con los requisitos establecidos en el Protocolo en el art. 5, dado que en la ficha esquemática la Comisión no hizo mención de los efectos financieros, los indicadores cualitativos y cuantitativos, de los proyectos de actos legislativos y de las directivas, de manera que no permitió conocer las implicaciones para los sistemas jurídicos nacionales, y por tanto no se pudo analizar y evaluar el impacto de la propuesta.

Otro punto relevante tratado fue la solicitud de homologación en las actuaciones de los Parlamentos nacionales en el tratamiento del sistema de alerta⁶⁰⁵, dado que en los dictámenes motivados los parlamentarios deben describir las razones por las que no cumple con la subsidiariedad, en lugar de expresar por qué consideran que sí la cumple⁶⁰⁶. La finalidad es evitar más trabajo del necesario, dado que la búsqueda es primordialmente si la propuesta legislativa incumple con ambos principios.

C) Diálogo político.

Para reforzar la relación entre los Parlamentos y la Comisión Europea, en la COSAC XLIII de 2010, se concluyó que se incluyera la Estrategia Política Anual en el orden del día de la presentación del Presidente de la Comisión⁶⁰⁷. También se consideró necesario poder requerir la presencia del Presidente del

⁶⁰³ Puntos 1.2 y 3.1 de las Conclusiones de COSAC XLIII, celebrada en Madrid, 2010.

⁶⁰⁴ <http://www.cosac.eu/en/documents/contributions/>

⁶⁰⁵ art. 6 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁶⁰⁶ Incluido en el Punto 2.6.

⁶⁰⁷ Punto 3.2 del documento, Conclusions of the XLIII COSAC,

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Consejo Europeo, el Presidente de Consejo de la UE y el Presidente de la CE, así como el Alto Representante de la UE para asuntos exteriores con temas de interés común⁶⁰⁸.

En la COSAC XLV los parlamentarios acordaron celebrar un debate político general anual, con el fin de contribuir a los preparativos del discurso del Estado de la Unión y el Programa de Trabajo de la Comisión, además, consideraron que era necesaria la presencia en el debate del Presidente o un Vicepresidente de la Comisión⁶⁰⁹. También pactaron valorar anualmente las propuestas legislativas de la Comisión Europea, en particular aquellas que pudieran afectar a la subsidiariedad⁶¹⁰. Por su parte, se destacó que el Director de Europol y el Presidente del Colegio de Eurojust deben participar en la deliberación para dar información sobre las actividades de sus respectivas organizaciones durante 2009⁶¹¹.

En cuanto a la discusión política entre Parlamentos y la UE, se comprobó que la mayoría de los Parlamentos sí que habían realizado algún tipo de diálogo político con organismos de la UE. Sin embargo, se decidió reforzar e incrementar el número de vías de diálogo político a través de la respuesta pronta de la Comisión en relación a las preocupaciones expuestas por las Asambleas nacionales, y la discusión política con los Comisarios⁶¹²

⁶⁰⁸ Puntos 1.2 y 3.1 de las Conclusiones de COSAC XLIII, celebrada en Madrid, 2010.

⁶⁰⁹ Punto 3, de las conclusiones, 2011, celebrada en Budapest del 29 al 31 de mayo, en 2011.

⁶¹⁰ Puntos 4 y 5, de las conclusiones de la cumbre. En esta cumbre, la COSAC tomó nota del informe sobre la última Conference of Speakers celebrada en abril de 2011 en Bruselas, donde se concluyó sobre la necesidad de establecer una solución consensuada para la creación de un mecanismo de control parlamentario de la política exterior y de seguridad común. XLV COSAC, conclusión núm. 2, Budapest, 2011

⁶¹¹ Propuesto por Chequia (Senat) y Chipre (Voili Antiprosopon). De acuerdo con lo expresado por Bulgaria (Narodno Sabranie), estas autoridades deberían ser invitadas a las escuchas cada dos años.

⁶¹² COSAC XLVIII, Nicosia, Chipre, septiembre, 2012.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Para retroalimentar la discusión política y obtener mayor provecho de la misma y mayor consenso en los asuntos de la UE, se concluyó que las instituciones europeas deben dar respuesta a todas las reacciones sometidas por los Parlamentos nacionales, no sólo a las Cámaras que envíen las reacciones al PE y al Consejo⁶¹³.

D) Escrutinio parlamentario de los asuntos de la UE.

La COSAC ha mostrado interés en diferentes políticas de la UE. Así, por ejemplo, a partir del Plan de acción de libertad, seguridad y justicia presentado por la Comisión Europea, en 2005, se hizo un llamado a las Asambleas Legislativas Europeas a decidir cómo escrutar Europol y Eurojust⁶¹⁴.

Durante la cumbre de París en 2008, se organizó un grupo de trabajo sobre el escrutinio de la Política de Defensa, del que se concluyó que la gran mayoría de Parlamentos nacionales no realizan escrutinio sobre las competencias exclusivas y compartidas de la UE en el proceso de negociación de acuerdos⁶¹⁵. De hecho, no se habían implicado en el escrutinio de la Política de Defensa de sus países los Parlamentos fueron de Alemania, Hungría, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia y España. Estas Cámaras realizaron verificaciones de Política Exterior y Seguridad Común, mientras que el resto de Asambleas Parlamentarias utilizaron el procedimiento de verificación estándar de la UE, tomando en cuenta las acciones, posiciones y estrategias comunes.

⁶¹³ Punto 2.3 de las contribuciones establecidas en la XXXIX COSAC.

⁶¹⁴ Según las contribuciones adoptadas por la XXXIII COSAC, en Luxemburgo, los días 17 y 18 de mayo de 2005.

⁶¹⁵ Informe BIANUAL DÉCIMO, de la XL COSAC, celebrada en París, de noviembre de 2008. P. 36.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

También ese mismo año, se analizó el reforzamiento de las Asambleas Legislativas Nacionales en el involucramiento del proceso de Schengen⁶¹⁶, donde se concluyó que mayoritariamente, los Parlamentos en el proceso de escrutinio decisonal utilizaron los mecanismos tradicionales de control. En este sentido, alguno de los Parlamentos se produjo reforzamiento en el proceso de escrutinio en sus funciones de monitoreo⁶¹⁷, o se creó una Comisión Específica para estos asuntos⁶¹⁸. Sin embargo, la gran mayoría no tenía una idea específica de cómo modificar los criterios de acceso de las reglas de seguridad en las fronteras externas o las reglas de seguridad dentro del área Schengen.

Por su parte, en las conclusiones y contribuciones del encuentro COSAC XLIV, se llamó a los parlamentarios a monitorear la aplicación de la estrategia Europe 2020⁶¹⁹. A nuestro juicio, lo más destacado de la presente Cumbre fueron las

⁶¹⁶ Extraído del informe bianual de la XXXIX COSAC, celebrada en Bled-Brdo pri Kranju, Eslovenia el 7 y 8 de mayo de 2008.

⁶¹⁷ En países como Italia se ha creado una Comisión Schengen y Europol, de monitoreo del proceso de ampliación, recopilación de información sobre el área de libertad, seguridad y justicia en Europa de las fronteras aumentadas. En los casos de Alemania (el Bundestag) y Austria (el Nationalrat), se ha reforzado el monitoreo del Gobierno en cuestiones de Justicia y Asuntos Internos. El primero, realiza un escrutinio de documentos europeos relacionados con el área Schengen, primero por la Comisión de Asuntos Internos, después por la Comisión de Asuntos Europeos y finalmente ante el Plenario. Por su parte, el Gobierno Federal tiene que reportar antes y después de los encuentros del Consejo de asuntos internos y de justicia a la Comisión de asuntos internos sobre los diferentes aspectos de Schengen y el crecimiento de la misma. Además, el Bundestag alemán ha creado también una Comisión especial que recibe información al respecto. Ver en el informe núm. 9 bianual de las Conferencia de la COSAC núm. XXXIX, celebrada en mayo en Bled-Brdo pri Kranju P. 39.

⁶¹⁸ En esa fecha no existía actividad por parte del Senado Belga, y los Parlamentos de Malta, España, y Rumania. De acuerdo con el informe señala esto se debía a su posición específica, ya sea porque no formaban parte de la zona Schengen o porque habían decidido crear una estructura o procedimiento especial.

⁶¹⁹ Punto 1.3 de las contribuciones. Celebrada en Bruselas, del 26-28 de octubre, 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

contribuciones dirigidas al deseo expreso de poner en marcha un nuevo mecanismo de control parlamentario de la PESD durante el 2011⁶²⁰.

Por su parte, las actividades políticas y judiciales de los Estados Miembros de la UE, deben ser inspeccionadas por los Parlamentos Nacionales, con el fin de aportar en el desarrollo de la cooperación jurídica y política en la UE⁶²¹. En este sentido, en la reunión de Praga de 2009⁶²², se consideró que el encuentro sobre el escrutinio de las actividades de Europol debía celebrarse una vez al año⁶²³. No obstante, algunos parlamentarios dudaron sobre el papel de la Conferencia en la evaluación de Eurojust y el control de las actividades de Europol, ya que a su juicio esta debe servir únicamente como un foro de discusión, en el que se compartan ideas, información y mejores prácticas⁶²⁴.

1.3.2) La Conference of Speakers of the Parliaments of the European Unión

La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE tiene su origen en el PE. Se reúne cada año desde 1999. En el 2000 fueron establecidos sus reglas y procedimientos de organización en Roma⁶²⁵, los cuales han sido revisados por la conferencia celebrada en Estocolmo en mayo de 2010. Está formada por los

⁶²⁰ Punto 2.2 de las contribuciones de la XLIV COSAC celebrada en Bruselas.

⁶²¹ Punto 1.1 de las Conclusiones de la XL COSAC, de 4 de noviembre de 2008.

⁶²² Dispuesto en el XLI informe Bianual

⁶²³ Dinamarca (Folketing), Irlanda (Houses of the Oireachtais), Lituania (Seimas), Letonia (Saeima).

⁶²⁴ No lo vieron conveniente los Parlamentos de Bélgica (Senat), Finlandia (Eduskunta) Grecia (Vouli Ton Ellinon). Sin embargo, los representantes de Austria el Nationalrat y Bundesrat, de Chequia el Poslanecká, de Chipre Vouli Antiprosopon, el Alemán Bundesrat, el Polaco Sejm, el Holandés Eerste y el Tweede Kamer, de Hungría el Országgyűlés, de Luxemburgo Chambre des Députés.

⁶²⁵ Guidelines for the Conference of Presiding Officers.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Presidentes de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y el Presidente del PE, quienes participan en sus encuentros en igualdad de condiciones⁶²⁶.

Posee distintas funciones relativas a la organización de los trabajos de la Asamblea europea y su programación legislativa, también se encarga de las relaciones con las instituciones y órganos de la UE, y con los Parlamentos nacionales. Su tarea principal es salvaguardar y promover el papel de los Parlamentos y trabajar a favor de las actividades interparlamentarias. En definitiva, se trata de un foro de intercambio de opiniones, información y experiencias entre los Presidentes parlamentarios que también promueve y supervisa la coordinación de los instrumentos de cooperación interparlamentaria.

En cuanto a su organización, la Presidencia de la Conferencia de Presidentes le corresponde al Parlamento del Estado Miembro que ostente la Presidencia del Consejo de la UE en la segunda mitad del año. Este deberá organizar el encuentro parlamentario, la primera mitad del año siguiente. Sus reuniones son celebradas anualmente a través de la invitación del Presidente(s) que preside el Parlamento, anualmente y las decisiones se toman por consenso.

La Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al Presidente para que negocie facilidades para las Asambleas Nacionales de los Estados Miembros, si procede con carácter recíproco, y podrá proponer cualesquier otra medida destinada a facilitar los contactos con dichos Parlamentos. En cuanto a su funcionamiento, básicamente se estructura en torno a grupos de trabajo para tratar

⁶²⁶ Art. 1.1 de las Directrices de Estocolmo adoptadas por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE, el 15 de mayo, 2010. Por su parte, el art. 1.3 apunta que los Presidentes pueden ser representados por un Presidente de la Cámara de Diputados o Vicepresidentes de su Cámara. En cuanto a la participación de los Presidentes en las actividades de los encuentros, éstos tienen una posición constitucional y autónoma al respecto, comprendido en el art. 1.2 de esta normativa.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

temas relativos al papel parlamentario, la organización de la cooperación interparlamentaria y las funciones parlamentarias.

Corresponde a la conferencia decidir qué conclusiones de los grupos de trabajos se incluyen en la agenda. Por su parte, las opiniones y puntos de vista expresados en las reuniones no deberán hacerse públicos hasta ser confirmados en conjunto, y las conclusiones serán remitidas a los miembros de la misma y a los Presidentes de la Comisión Europea, del PE en turno de los Asuntos Generales del Consejo y a la Troika de la COSAC. Además, serán publicadas en la sección de Presidentes de la UE de la plataforma IPEX. No obstante, las conclusiones establecidas por la conferencia no generan obligación alguna para los Parlamentos individuales.

1.3.2.1) Las reuniones de la Conference of Speakers of the Parliaments of the European Union.

A) Las aportaciones de sus reuniones.

En la reunión de 2008, la cumbre estableció sus lineamientos para la cooperación interparlamentaria en la UE, los principales objetivos considerados fueron, promover el intercambio de información y mejores prácticas entre los Parlamentos nacionales y el PE, asegurar el ejercicio efectivo de las competencias parlamentarias en asuntos de la UE en la supervisión de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y, la promoción de la cooperación con los Parlamentos y terceros países.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

1) Flujo de información entre los Parlamentos y las instituciones europeas.

Durante la Conferencia de la Haya en 2004, se acordó analizar la información legislativa entregada al Presidente de la Conference of Speakers sobre los encuentros sectoriales, de la COSAC, y de otros foros parlamentarios o redes⁶²⁷.

En cuanto a la solicitud de intérpretes lingüísticos de los parlamentarios a la UE, la reunión solicitó respuesta a las instituciones europeas, sin embargo se negó la posibilidad de contar intérpretes por lo que, el parlamentario que requiera de uno, se verá obligado a costear ese servicio. La Cumbre consideró al IPEX como instrumento de cooperación, soporte de intercambio de información electrónica, de información, investigación y documentación⁶²⁸, positivamente la UE acordó que toda la información relevante y documentos estarían disponibles en éste.

En la reunión de 12 de abril de 2012, en Varsovia, se acordó incrementar el flujo de información hacia los ciudadanos, a través de internet, televisión y radio. En este sentido se decidió crear un foro interactivo en la webs de los Parlamentos con

⁶²⁷ En la reunión de Lisboa en 2008, fueron señalados como representantes de la cooperación interparlamentaria en la UE: a) la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE, b) la COSAC, c) Las Reuniones de encuentro sobre intereses comunes, d) las Reuniones de Comités Sectoriales, e) las Secretarías Generales de la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la UE, y f) los Representantes de los Parlamentos nacionales de la UE, , ver <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/11>.

⁶²⁸ Los lineamientos se encuentran recogidos en el apartado núm. IV. <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/Central9/public/Guidelines%20for%20interparliamentary%20cooperation.pdf>. Esto es reiterado en la reunión de noviembre de 2008 por la Conferencia de Presidentes de la UE donde se señaló que, con el fin de favorecer la accesibilidad de la información de los escrutinios realizados por los Parlamentos nacionales, debían ponerse en el IPEX las decisiones parlamentarias más importantes, así como un sumario de las mismas al menos en Inglés y Francés . En relación con el IPEX, la mayoría de Parlamentos mencionaron que debe ser un instrumento que les permita acceder fácilmente a la información .Ver el informe XLI de la COSAC celebrado en Praga en mayo de 2009, P.14.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

las principales noticias de la UE, celebrar la semana parlamentaria que consistiría en informar a través de la radio, con el fin de tratar cuestiones importantes, y realizar consultas populares de manera informal sobre propuestas de la UE a través de los foros de internet, con el fin de mantener más informados a los ciudadanos.

2) La subsidiariedad y proporcionalidad.

En 2009 en la Conferencia de París, se acordó que si en el examen de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, se identificaran dificultades, se enviaría una carta común al Presidente de la Comisión Europea⁶²⁹.

3) Diálogo político.

En abril de 2011 y de 2012 fueron debatidos temas como el papel de los Parlamentos en el ámbito de la gobernanza económica europea y el semestre europeo, su papel en la supervisión de la Unión Europea Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el control parlamentario de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Seguridad Común y Política de Defensa (PCSD), y las estrategias de comunicación de las Cámaras Parlamentarias⁶³⁰.

4) Escrutinio parlamentario de los asuntos de la UE.

En 2006, durante la Conferencia de Copenhague, los Presidentes de los Parlamentos de la UE analizaron el Programa legislativo y de trabajo de la Comisión «Raising National European Awareness»⁶³¹. La cumbre de 2009

⁶²⁹ Punto 6 de las conclusiones de la misma Conferencia.

⁶³⁰ Celebrados en Bruselas, 3-5 Abril de 2011 y en Varsovia del 19 al 21 de Abril, en el año 2012.

⁶³¹ RIBOT, Josep María, “El papel de los Parlamentos Nacionales como actores emergentes” en, *Europa: El Estado de la Unión*, Coordinado por Susana Del Rio Villar, Editorial Thomson, Aranzadi, 2006, P. 207.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

destacó la importancia de los Parlamentos en la definición de nuevas prioridades de la acción europea en la materia en el control de la edificación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia⁶³². Por su parte, también concluyó que los Parlamentos nacionales y el PE deberían debatir las conclusiones del grupo de reflexión sobre el porvenir de Europa al horizonte en el 2030⁶³³.

1.3.3) Las reuniones interparlamentarias.

Por último, dentro de los mecanismos de colaboración interparlamentaria, se pueden mencionar los foros que han surgido en el seno del PE y que también promueven los contactos entre parlamentarios. Al respecto, destacan las reuniones *Interparliamentary Committee Meetings with National Parliaments*, los *Joint Committee Meetings* y los *Joint Parliamentary Meetings*⁶³⁴.

Los *Interparliamentary Committee Meetings with National Parliaments*, tienen como objetivo promover el intercambio de puntos de vista entre los parlamentarios europeos y nacionales para influir en las decisiones legislativas del PE. Sus miembros son propuestos bajo la iniciativa de las Comisiones parlamentarias individuales del PE que, a su vez, invitan a sus homólogos de las Comisiones nacionales. Sus encuentros principalmente cubren áreas políticas donde la UE cuenta con poder legislativo en el proceso legislativo ordinario.

Como respuesta a los diferentes tipos de políticas europeas y de sus relevantes procesos de toma de decisión, los encuentros interparlamentarios se producen en dos formatos, *Joint Committee Meetings* y los *Joint Parliamentary Meetings*. En cuanto a los primeros, proceden del PE y son organizados por el PE y el

⁶³² En el punto 7 de las conclusiones de la misma, de la Cumbre en París 2006.

⁶³³ Punto 8 de las conclusiones.

⁶³⁴ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/pid/11>

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Parlamento del país que posee la presidencia del Consejo de la UE. Se reúnen dos veces por año, los miembros de las Comisiones correspondientes para debatir la legislación europea⁶³⁵. Por su parte, los Joint Parliamentary Meetings⁶³⁶ tienen su origen en el PE y son co-presididas por su Presidente y el Presidente del Parlamento nacional representante de la Presidencia de la UE. En los encuentros se tratan principalmente todas las cuestiones coordinadas por ambas instituciones, se da un particular énfasis y prioridad a cuestiones donde la UE no legisla, pero sin embargo toma decisiones importantes. Se reúnen dos veces por año. Cubre cuestiones en ámbitos como la política de seguridad, defensa y exterior, macroeconómica y la coordinación de la política monetaria y las áreas de libertad, seguridad y justicia, cambio climático.

El objetivo de las reuniones de parlamentarios no es llegar a posiciones comunes entre los representantes de las Asambleas nacionales y el PE, sino mejorar la supervisión parlamentaria y el control con decisiones no legislativas e intergubernamentales tomadas a nivel europeo. En cierto sentido, parece buscar ser una entrada para los encuentros de las Asambleas legislativas del Consejo Europeo.

La aportación de sus reuniones depende del nivel de contribución de los Parlamentos y la profundidad del estudio de los Parlamentos ya que , dada la importancia de las cuestiones que tratan, podrían servir para sugerir la dirección de las decisiones a tomar y las cuestiones que se debe de tener en cuenta a la hora de adoptar las mismas.

⁶³⁵ <http://www.europarl.europa.eu/webnp/cms/op/edit/lang/en/pid/11>

⁶³⁶ Mayo 2006 encuentro parlamentario sobre el futuro de europa. En este sentido, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, monitorean la estrategia de Lisboa y su implementación, a través de las reuniones de encuentros parlamentarios desde 2005, estos encuentros anuales se han convertido en un foro de intercambio parlamentario ahead del Consejo Europeo de primavera, addressing overaching cuestiones políticas de interés.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

1.4) Las herramientas establecidas para el intercambio de información entre los parlamentarios sobre la UE.

1.4.1) El seguimiento a través del IPEX, como plataforma electrónica para el intercambio interparlamentario de información sobre la UE.

La interrelación informativa sobre la UE entre los Parlamentos ha ido incrementando de forma importante durante la pasada década. Con el fin de facilitar la fluidez de la información, los Parlamentos nacionales en cooperación con el PE- ha creado su propia base de datos y sitio web IPEX.

Desde el 1 de octubre de 2008, la plataforma cuenta con una transmisión directa de los comentarios de la Comisión Europea sobre las opiniones de los Parlamentos nacionales, lo cual permite conocer su postura a través de la página de verificación nacional en relación a un documento o procedimiento legislativo de dicha institución europea.

La base de datos IPEX contiene un catálogo de Documentos de la Comisión desde 2006 esta cuenta con un calendario de cooperación interparlamentaria cuyo contenido está relacionado con todos los encuentros celebrados sobre la UE.

1.4.2) El Centro Europeo de investigación y Documentación Parlamentaria.

El Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria (*en adelante ECPRD*) fue creado en junio de 1977 y es una red de servicios de documentación y de investigación que cooperan estrechamente para facilitar el acceso a la

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

información (tanto bases de datos nacionales como europeas) y coordinar la investigación evitando repeticiones inútiles⁶³⁷.

Su función consiste en promover la reciprocidad de información, ideas, experiencias de mejoras prácticas entre las administraciones de los Parlamentos en Europa sobre materias de interés común, reforzar la cooperación entre los servicios parlamentarios en todos los campos administración parlamentaria, legislación, información, investigación y documentación y recopilar, intercambiar y publicar los estudios producidos por los servicios parlamentarios⁶³⁸.

Es considerado una herramienta útil para el intercambio de información y cooperación interparlamentaria, ya que centraliza y difunde estudios comparativos, y estudios llevados a cabo por los parlamentos individuales sobre asuntos particulares, de manera que facilita el trabajo en conjunto. Además, su página de internet lo ha convertido en un Centro accesible. En definitiva el ECRPD es un centro de cooperación interparlamentaria, que cuenta con cuarenta y seis parlamentos de Europa.

La Secretaría General de los miembros de las Cámaras es la autoridad bajo la que opera el ECPRD.⁶³⁹ Sus encuentros son bianuales, coincidiendo con la Conferencia Europea de Presidentes de los Parlamentos, ya que estos aprueban el programa de acción y el informe de actividades del ECRPD y establecen las prioridades en su funcionamiento⁶⁴⁰.

⁶³⁷ http://europarl.europa.eu/factsheet/1_3_5_es.htm

⁶³⁸ Art. 1.1 del Estatuto del Centro de Investigación y Documentación Parlamentaria.<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=BB0210023B929E9D6DB1954B3882AD48>

⁶³⁹ Art. 4 del Estatuto de la ECPRD.

⁶⁴⁰ Art. 4 del Estatuto de la ECPRD.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Dicha, la Secretaria General selecciona de cada Parlamento a altos funcionarios para representar en la Conferencia anual como corresponsales. Estos funcionarios actúan como vínculo entre el Centro y cada Asamblea Legislativa y toman parte en la configuración del programa del Centro.

La Comisión Ejecutiva se compone por dos co-directores⁶⁴¹ y cinco corresponsales⁶⁴² elegidos por la Conferencia de Corresponsales. Esta Comisión se reunirá cuando con la frecuencia que considere necesario, a petición de al menos dos de sus miembros o cinco corresponsales⁶⁴³

1.4.3) El Programa de Cooperación e Intercambio.

El Programa de cooperación e intercambio es un programa informático utilizado por el PE como herramienta para mejorar y hacer más eficiente su contacto con los Parlamentos nacionales. Con dicho fin se emplea para organizar:

1) Los seminarios informativos para el personal de las Asambleas Nacionales que hacen referencia al papel del PE en el proceso de toma de decisiones en la UE y,

⁶⁴¹ Los Co-directores son nombrados por la Secretaría General del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, son responsables para organizar todas las actividades del Centro.

⁶⁴² Los corresponsales son seleccionados entre los funcionarios cuyas actividades tengan contacto cercano a la ECPRD y que tengan acceso directo con la Secretaria General de la Cámara, su función consistirá en coordinar actividades de aquellos funcionarios donde su Cámara cuenta con participación activa en el ECPRD.

⁶⁴³ Art. 7.1 del Estatuto de la ECPRD. Los miembros de la Comisión Ejecutiva serán elegidos por un periodo de 3 años, las elecciones deberán tener lugar en el encuentro anual de corresponsales, será considerada la necesidad de mantener un balance geográfico en los miembros de la misma (art. 7.2 del Estatuto).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

la dirección y organización del proceso de escrutinio de la UE por el Parlamento Nacional anfitrión del seminario.

2) Las visitas a las Cámaras legislativas nacionales, a cargo de los miembros del PE. Estas visitas pretenden fomentar el diálogo entre sus opositores, coordinar el grupo de Lisboa, dar seguimiento a los encuentros parlamentarios de la estrategia de Lisboa. Estos encuentros pueden también tener lugar bajo la sugerencia de Comisiones Individuales, sectoriales de los Parlamentos Nacionales.

1.4.4) Valoraciones globales.

La presentación de nuevas fórmulas de participación parlamentaria de forma indirecta ha permitido una mayor implicación de las Asambleas nacionales y la europea en las actividades de la UE.

La evolución normativa ha atribuido funciones en el ámbito europeo a los Parlamentos nacionales y ello ha homogeneizado su actuación. De este modo, se garantiza su participación en las mismas condiciones, con independencia de la normativa interna. El intercambio de información entre Parlamentos permite también conocer y aprender de los que tiene mayor experiencia, en la actividad de impulso y control, con el fin de intercambiar las mejores prácticas. Además, el uso de los mecanismos parlamentarios en los asuntos europeos, y la presión ejercida por los foros ha influido sobre los Parlamentos nacionales menos activos, viéndose obligados a incrementar su injerencia en los asuntos europeos.

Por lo que respecta al análisis de la actuación de las Asambleas parlamentarias en las diferentes cumbres o foros, debemos tener en cuenta las limitaciones de su actuación, debido a su carácter meramente político, considerado como foro de sugerencias, y sin la posibilidad de verse representadas las minorías y mayorías

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

parlamentarias en sus contribuciones. Sin embargo, su actuación ha sido favorable y ha causado efectos positivos, debido a que las contribuciones y conclusiones han sido escuchadas en numerosas ocasiones por las instituciones europeas.

Respecto a la intervención de los actores parlamentarios en la COSAC ha sido acertada en gran medida por la amplitud de temas que abarca la cumbre. La coordinación parlamentaria que la caracteriza, por un lado, ha permitido optimizar los procedimientos de información entre los ámbitos nacional y supranacional. Por el otro, ha ejercido una cierta influencia política sobre los miembros de la UE en su actuación en ámbitos legislativos y políticos, al realizar valoraciones sobre las propuestas, criterios, procedimientos implementados, o las actividades desarrolladas por las instituciones europeas. Además dichas valoraciones han sido tomadas en consideración por la UE.

Por lo que se refiere al campo de actuación, ha trabajado en los temas de actualidad de la UE, como la política europea de seguridad y defensa, de política exterior y la política seguridad común. Ha participado en los programas piloto del sistema de alerta temprana. También ha tomado parte en el examen sobre las propuestas legislativas anuales de la Comisión, siendo esto un reto para la cumbre habiendo exigido para ello que el IPEX sea la plataforma de información legislativa de los parlamentarios. Su labor ha permitido, de hecho, hacer público el nivel de participación de los parlamentarios mediante las conclusiones de sus informes.

En relación a la Conference of Speakers of the Parliaments of the European Union, existe conexión con la COSAC en cuanto a los temas a tratar y las conclusiones establecidas. Ello podría considerarse una duplicidad de actividades. Si bien hay diferencias entre los informes de ambos tipos de reuniones, ya que la Conference of Speakers emite un contenido bastante más reducido, sus contribuciones son menores y su poder de análisis también. No en vano, ciertamente se reúne solo una vez por año. Por su parte la COSAC se reúne dos

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

veces por año, es el foro parlamentario que elabora informes con un estudio más exhaustivo de la organización y funcionamiento de los Parlamentos, en su análisis incluye como van evolucionando las Comisiones especializadas en la implicación de los asuntos europeos, en cuestiones del tratamiento de la información, documentación, vigilancia de su Gobierno y por ende su aportación es de mayor provecho que la Conference of Speakers, también en cuestiones de mejoras prácticas en la situación jurídica y simplificadora del derecho. La justificación de la existencia de ambos foros es que el Conference of Speakers pertenece al PE, y la COSAC es independiente de esta institución europea, y está compuesta por los Parlamentos nacionales de la UE.

En cuanto a los foros de Interparliamentary committee meetings, Joint Committee meetings y Joint meetings parliamentary, sus campos de actuación están definidos. El primero cubre áreas políticas donde la UE cuenta con poder legislativo en el proceso legislativo ordinario, el segundo se centra en el debate sobre legislación europea y el último en cuestiones donde la UE no legisla pero toma decisiones importantes. Por tanto no hay duplicidad de actividades. Por lo que se refiere a la periodicidad de sus reuniones; Interparliamentary committee meetings, en 2011 ha celebrado nueve foros, en 2010 dieciséis y en 2009 seis. Los Joint Committee meetings y Joint Committee meetings, se reúnen dos veces por año, luego puede desarrollar una mayor actividad y tratar más temas. No obstante, la periodicidad no es un factor determinante como el involucramiento en dichas reuniones.

En cuanto a los instrumentos establecidos para el intercambio de información entre los parlamentarios, el IPEX permite obtener información de la actividad parlamentaria en asuntos legislativos y no legislativos, pero podría mejorar. Por una parte la obtención de los datos no es fácil a pesar de que cuenta con un texto con las indicaciones. La información no está sistematizada del todo, es decir, mezclan los datos de cada parlamento, por lo que requiere una mejor clasificación. Para facilitar la búsqueda podrían utilizarse criterios como el número de votos de

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

los dictámenes o si el informe es favorable o no. En realidad la obligación de cargar los documentos de una manera precisa y oportuna, corresponde a los parlamentos que deben enviar la información y mantenerla vigente, por lo que depende de estos, la completitud y actualidad del IPEX.

Para finalizar podemos decir que los mecanismos parlamentarios han potenciado la participación en los asuntos europeos, no obstante si los foros parlamentarios trabajaran de forma coordinada, para no repetir temas a tratar, (como ha pasado entre la COSAC y la Conferencia de Presidentes), el trabajo parlamentario tendría mayor eficacia.

En este sentido, deberían coordinarse la COSAC y el resto de foros parlamentarios. De tal modo que la COSAC trate los temas más importantes, de manera general, y cada una de las cumbres interparlamentarias en sus diferentes ámbitos, podrían hacer sus aportaciones a las mismas. El objetivo sería aprovechar las aportaciones más importantes de los trabajos previos, y así poder debatir posteriormente los grandes temas, de esta forma no se quedarían como meras reuniones de debate si no que podrían tener una mayor trascendencia.

También la visibilidad de su actuación es mejorable. Aunque la actuación de los foros sea muy positiva, está lejos de ser tan cercana al ciudadano como se pretende. Hay que tomar en cuenta la barrera que crea el idioma. Las lenguas oficiales de la UE son veintitrés, sin embargo muchos documentos de la UE son traducidos únicamente al Inglés, Francés y, en algunas ocasiones, al Alemán. Esto se convierte en un obstáculo para conocer la función de los foros, las actividades de las cumbres y sus conclusiones, porque supone que sean los medios de comunicación y los propios parlamentarios quienes deben de hacerlo llegar a sus connacionales. Este problema claramente que requiere ser afrontado.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En definitiva, estos foros europeos de cooperación interparlamentaria constituyen un punto de partida modesto pero pueden ser aprovechados por los parlamentos con vitalidad. Desgraciadamente este no ha sido el caso español.

1.5) La forma de participación de las Cortes Generales en la cooperación parlamentaria.

En España la participación del Parlamento en la coordinación multiparlamentaria, se recoge en la misma normativa que rige el funcionamiento de la Comisión Mixta para la UE. De hecho, en el art. 3 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, se prevé la obligación de la Comisión Mixta de celebrar reuniones conjuntas con los eurodiputados españoles⁶⁴⁴, mantener un intercambio de información y colaboración con las Comisiones homólogas de los Estados miembros de la UE y las Comisiones del PE⁶⁴⁵ y establecer relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los Parlamentos de los países miembros de la UE y del PE⁶⁴⁶.

En definitiva, la Comisión Mixta participa en el intercambio y recepción de información con las instituciones europeas y los diferentes Parlamentos nacionales. En temas relacionados con el calendario de reuniones a celebrar por la Presidencia Europea de turno, y las resoluciones de otras Comisiones de asuntos europeos. También, recibe documentos de forma previa y posterior a la celebración de la COSAC y la Conferencia de Presidentes, principalmente documentos relacionados con los grupos de trabajo.

⁶⁴⁴ Art. 3.h) de la ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁶⁴⁵ A tal efecto la normativa dispone que se conferirán facilidades mutuas y se celebrarán cuando fuere conveniente reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones, con la aprobación pertinente de las Mesas de las Cámaras de conformidad con los Reglamentos respectivos. Art. 3.i) de la ley 24/2009.

⁶⁴⁶ Art. 3. g) de la ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En relación con la coordinación de los encuentros, dado que España ha podido proponer los temas a tratar en el orden del día en las cuatro ocasiones en que ha ostentado la Presidencia de la UE. Se trata de una buena ocasión única para intentar plantear asuntos de interés propio, que obviamente deben estar relacionados con el objetivo de la COSAC. Sin embargo las Cortes han actuado de manera tardía, de hecho ni siquiera han tenido una representación permanente en las instituciones europeas hasta 2010⁶⁴⁷. Este hecho revela que no ha habido una preocupación real por fijar mejores canales que otorguen mayor fluidez de información entre el Congreso y las instituciones de la UE. Esto ha retardado de alguna manera el desarrollo de una actuación más eficaz en los asuntos legislativos europeos⁶⁴⁸.

También, es muy gráfico que, después de siete programas pilotos realizados entre la COSAC y otras Comisiones, la Comisión Mixta sólo ha colaborado en la realización de dos ensayos piloto sobre el control de la subsidiariedad de las iniciativas legislativas europeas⁶⁴⁹. Asimismo, las Cortes Generales no discuten con los parlamentarios nacionales el contenido de los informes de la COSAC⁶⁵⁰.

Aunado a ello, debe ponerse de relieve que la Cámara no acudió a ninguna de las prácticas sobre las agencias Europol y Eurojust que formaban parte de los trabajos

⁶⁴⁷ XLI COSAC, Bi-Anual Informe, Praga 2009, Pp. 234 y 247.

⁶⁴⁸ Para una mayor explicación ver RUIZ DE GARIBAY, Daniel, en “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus Oficinas de Representación en Bruselas”, en www.realinstitutoelcano.org, del 8 de julio de 2010.

⁶⁴⁹ En el examen sobre la Propuesta de Decisión Marco del Consejo, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, adoptada por la Comisión Europea el 18 de julio de 2009 y en relación con la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones.

⁶⁵⁰ XLI COSAC, Bi-Anual Informe, Praga 2009, P. 235.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

previos a la aprobación de Lisboa relacionados con el escrutinio de las políticas PESC y PESD. Cabe agregar que, en relación al cuestionario informativo que el foro envió a los Parlamentos participantes, de las respuestas de las Cortes Generales se deduce que no había considerado necesario ni contactar con algún miembro oficial de ambas agencias⁶⁵¹, ni había discutido como establecer su participación interna al respecto⁶⁵². Además, en referencia al seguimiento de estas políticas dentro del marco de la COSAC, el Parlamento Español⁶⁵³ no estaba de acuerdo con la celebración de debates periódicos al respecto⁶⁵⁴.

Existen otros ejemplos de la poca receptividad a la coordinación interparlamentaria. Tal es el caso del proyecto de Debate sobre Proyectos legislativos de la UE, presentado por la cumbre en 2010, respecto del que España declinó participar. No obstante, las Cortes Generales consideran que, de forma excepcional, se pueden debatir algunos proyectos que aborden cuestiones contenciosas que puedan ser especialmente sensibles a la opinión pública de una serie de Estados miembros⁶⁵⁵.

En cuanto a las discusiones de la COSAC sobre el Principio de subsidiariedad, las Cortes Generales no las consideran útiles⁶⁵⁶. En este sentido, estiman que el foro

⁶⁵¹ XLI COSAC, Bi-Anual Informe, Praga 2009, P.232.

⁶⁵² XLI COSAC, Bi-Anual Informe, Praga 2009, P.232.

⁶⁵³ Junto con otros siete parlamentos nacionales.

⁶⁵⁴ XLII COSAC Madrid 2010, P. 41.

⁶⁵⁵ COSAC Madrid 2010, P. P. 44.

⁶⁵⁶ Solo ocho Cámaras Nacionales están en contra, éntre las cuales están Holanda (Houses of the Oireachtas) y Italia (Camera dei Deputati). Esta ultima considera que .éste poder está ahora reside en las distintas cámaras de los Parlamentos nacionales. Sin embargo, la Cámara de los Lores, sugiere debatir cuestiones de subsidiariedad con temas importantes de la actualidad, por su parte, la Asamblea Nacional francesa considera necesario realizar debates con profundidad y comparar los resultados de las diferentes políticas de escrutinio y que no sean limitados a la, subsidiariedad. Además, la Cámara de los Lores sugiere la celebración de un debate anual sobre la subsidiariedad,

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

debe únicamente promover el intercambio de información y mejores prácticas en este ámbito. Sin embargo, lo cierto es que los debates celebrados en la COSAC se han convertido en una característica del día a día de los debates de cada Parlamento nacional⁶⁵⁷

En cuanto a los debates parlamentarios sobre los resultados de la Encuesta Anual sobre el Crecimiento de la Comisión, realizada por la COSAC en 2009⁶⁵⁸, las Cortes Españolas forman parte de la docena de los Parlamentos nacionales que no han llevado a cabo ninguna discusión interna al respecto⁶⁵⁹.

Por su parte, la lejanía de las Cámaras en el control parlamentario de derechos humanos se hace evidente, ya que cuando la COSAC⁶⁶⁰ solicita información sobre la discusión de las Cortes Generales en éste ámbito y estas responden que no es común realizar esos debates.

En suma, las Cortes Generales se han limitado a acudir a los encuentros parlamentarios, utilizando la COSAC principalmente como mecanismo de intercambio de información. Aunque las Cortes han participado, en dos programas piloto relacionados con la subsidiariedad, no se han involucrado en las múltiples prácticas y debates realizados por ésta. De ello se deduce que su participación no

sobre la COSAC y las experiencias de los Parlamentos nacionales en materia de dictámenes motivados. A su juicio esto representa una herramienta útil para el intercambio de mejores prácticas. XLII COSAC Madrid 2010, P. 44.

⁶⁵⁷ XLII COSAC Madrid 2010, P. 49.

⁶⁵⁸ Consistió en una serie de recomendaciones específicas de la Comisión para cada país, realizadas sobre la base de los programas nacionales de reformas y los programas de estabilidad y convergencia presentados por los Estados miembros.

⁶⁵⁹ El Consejo Nacional de Austria y el Bundesrat, el chipriota Vouli ton Antiprosopon, el Sénat francés, el esloveno svet Državni, los españoles Cortes Generales), COSAC Budapest 2011, P.20.

⁶⁶⁰ XLI COSAC, Bi-Anual Informe, Praga 2009, P. 235.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

ha sido productiva, dado que la aportación ofrecida por dichos encuentros ha sido en gran medida desperdiciada.

En definitiva, respecto la participación de las Cortes Generales en la cooperación parlamentaria, la Comisión Mixta ha trabajado en la coordinación de los trabajos parlamentarios. Sin embargo, su intervención en los diferentes encuentros ha sido poco reactiva, la Comisión no ha participado de lleno en las reuniones de los foros, habiéndose limitado a acudir a las reuniones de cooperación parlamentaria. En comparación con otras Comisiones parlamentarias nacionales no demuestra un trabajo activo, está lejos del nivel reactivo de otras Asambleas que se encuentran totalmente volcadas con el objetivo beneficiarse al máximo del proceso de coordinación parlamentaria y de las ventajas que el mismo supone.

2) EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA COMO FORMA DE INTERVENCIÓN DIRECTA FORMALIZADA.

2.1) Introducción.

El Sistema de Alerta Temprana es un procedimiento para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Por su parte, el principio de subsidiariedad consiste en que, la UE intervendrá en los ámbitos que no son de su competencia exclusiva, únicamente cuando los Estados miembros no pueden alcanzar de manera suficiente -a nivel central, regional, ni local- los objetivos de la acción pretendida. Y pueden alcanzarse mejor a nivel europeo, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida⁶⁶¹. En cuanto al principio de

⁶⁶¹ Art. 5.3 del TUE. Dentro del ámbito supranacional, la Comisión Europea es sometida al control político de sus iniciativas legislativas llevado a cabo por el Consejo y el PE, conforme al procedimiento legislativo ordinario. Cuando la Comisión presenta una propuesta debe motivarla

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

proporcionalidad, supone que el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados⁶⁶².

Dicho sistema, permite contar con un sistema decisorio europeo más democrático, y se reafirma al considerar la mensurabilidad de las competencias como un elemento inexcusable de cualquier organización democrática, dado que todo poder conlleva la responsabilidad correspondiente y los ciudadanos europeos deben saber quiénes la ejercen en cada caso⁶⁶³. En este mecanismo, “*el protagonismo fundamental lo detentan los parlamentos nacionales, que según el nuevo sistema son llamados guardianes de las competencias nacionales frente al ejercicio abusivo de las competencias por parte de las instituciones europeas*”⁶⁶⁴. Su intervención consiste en una valoración política⁶⁶⁵, cuya finalidad es tener mayor

adecuadamente, y obviamente, tanto el Parlamento como el Consejo pueden no adoptar dicha propuesta. De hecho, durante el proceso legislativo se negocia por las instituciones, lo que lleva a elaborar modificaciones y complejos equilibrios que la Comisión acepta normalmente, en razón de su voluntad de conseguir la adopción de una norma y del deber de cooperación leal institucional.

⁶⁶² Art. 5.4 del TUE.

⁶⁶³ FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, “Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 110.

⁶⁶⁴ Apuntan, ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y GUINEA LLORENTE Mercedes, “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Coordinada por Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, editorial Marcial Pons, 2010, P. 186. Asimismo, como AREIZAGA HERNANDEZ señala, también se plantea un escenario en relación con los Parlamentos nacionales y regionales dentro del procedimiento de elaboración, aplicación del Derecho comunitario y su control posterior, que permite robustecer el papel de los mismos, ver en, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P.30.

⁶⁶⁵ AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

control en su aplicación y vigilar el respeto de dichos principios en los proyectos de actos legislativos⁶⁶⁶.

2.2) La evolución del principio de subsidiariedad.

La integración europea ha traído consigo un proceso evolutivo en el principio de subsidiariedad, y en la participación de los Parlamentos nacionales. Este ha ido tomando una posición cada vez más relevante en el debate de reforma institucional de la UE, *“desde principio inspirador, principio exigible o como instrumento de control, hasta desembocar en el Tratado constitucional en 2004”* en el cual se convierte en un mecanismo de participación parlamentaria⁶⁶⁷, que preconizaba el Sistema de Alerta Temprana comprendido por el Tratado de Lisboa.

De hecho, *“en todo el proceso de evolución de la Unión Europea como entidad supraestatal, la subsidiariedad ha ido adquiriendo gradualmente más importancia precisamente porque se ha tratado de buscar en este principio un instrumento político y jurídico para definir una cuestión esencial: la articulación entre los poderes de las instituciones europeas y los de los estados miembros”*⁶⁶⁸.

de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 36.

⁶⁶⁶ Establecido en el art. 6 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁶⁶⁷ VILA RAMOS, Beatriz, El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, num.22 (2010), P. 290.

⁶⁶⁸ ALBERTI ROVIRA Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 54.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Este principio formaba parte de los tratados fundacionales de 1951 y 1957, pero hasta el Tratado de Maastricht de 1992 no fue incluido de forma expresa. En el art. 2 de dicho Tratado, se establecía que los objetivos de la UE se alcanzarían bajo el respeto del principio de subsidiariedad⁶⁶⁹. No es casual que el TUE lo convirtiera en un principio central del derecho comunitario, “*ya que en su preámbulo los estados se declaran resueltos a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, donde las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo al principio de subsidiariedad*”⁶⁷⁰.

El principio de subsidiariedad cumplía dos funciones en el TUE. De una parte era un principio político que debía aplicarse al reparto de competencias entre los Estados y la Comunidad. De la otra, era un principio jurídico que regula el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Comunidad, cuya aplicación, según el propio Tratado era controlable jurisdiccionalmente por el Tribunal de Justicia⁶⁷¹.

⁶⁶⁹ VILA señala que la mayoría de la doctrina establece esa fecha de inicio, de acuerdo con los documentos preparados por la Unión Europea ya el 14 de febrero de 1984, con motivo de la aprobación del Proyecto de Tratado de la Unión Europea, el PE propuso una disposición que estipulaba que cuando el Tratado atribuye a la Unión una competencia no exclusiva, la acción de los Estados miembros podrá ejercerse donde la Comunidad no ha intervenido de manera normativa. La autora concluye que la fecha de aparición de dicho principio es 1985, con ocasión del Proyecto Spinelli. Señala también que parte de la doctrina considera que se introdujo en 1987 cuando la Acta Única Europea revisó el Tratado de Roma, ya que su artículo 130R, menciona implícitamente el principio de subsidiariedad. En, “El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 289.

⁶⁷⁰ ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 55.

⁶⁷¹ ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 55.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

De este modo, “*la instauración del principio coincidía con una clara expansión de los poderes de la Comunidad a nuevos ámbitos, por lo que su proclamación fue vista por algunos observadores como una reacción de cautela por parte de los estados miembros frente a las transformaciones federales que encauzaban en Europa*”⁶⁷². Tendencia expansiva de la Comunidad Europea en la que desempeñó un papel importante el Tribunal de Justicia, especialmente mediante su jurisprudencia sobre la fuerza y los efectos del Derecho comunitario.

Con el fin de esclarecer el significado y aplicación del principio de subsidiariedad, la doctrina destaca que las instituciones europeas realizaron un esfuerzo, que se reflejó en las Conclusiones del Consejo Extraordinario de Birmingham, y en el Consejo Europeo de Edimburgo, ambos celebrados en 1992. Como resultado de estos acuerdos se elaboró un libro de instrucciones básicas, líneas directrices, procedimientos y prácticas sobre la aplicación de la subsidiariedad. También, en noviembre de ese mismo año, de forma previa al Consejo Europeo de Edimburgo, fue aprobada una resolución sobre la aplicación del principio por el PE, a raíz de una comunicación aprobada por la Comisión, el Consejo y el PE presentada en septiembre del mismo año. Además, se aprobó un acuerdo sobre los procedimientos para la aplicación de dicho principio antes de la entrada en vigor de Maastricht, en una conferencia interinstitucional en Luxemburgo el 25 de octubre de 1993⁶⁷³. En dicho acuerdo se instituía que la garantía del cumplimiento del principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad, correspondía a todas las instituciones comunitarias. Este permitía la ampliación competencial de la intervención comunitaria, según las circunstancias de cada supuesto.⁶⁷⁴ No obstante, estas consideraciones no fueron recogidas en el Protocolo sobre el

⁶⁷² ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 56.

⁶⁷³ *Ibíd.*, P. 56. Como resultado de dicha Conferencia se aprobó el Protocolo titulado, Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo sobre los procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad.

⁶⁷⁴ *Ibíd.*, P. 57.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anexo al Tratado de Ámsterdam⁶⁷⁵.

La intersección del Principio de Subsidiariedad y las Cámaras nacionales, se produjo en 1997 con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, en el que se introdujeron el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que recogía tímidamente la aplicación del dicho principio como mecanismo de control⁶⁷⁶, y el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

Debido al afán por reforzar los lazos entre los europeos, *“no es casualidad que este Tratado incorpore un Protocolo específico sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de ese principio inspirador, principio exigible o como instrumento de control, hasta desembocar en 2004 en el proyecto de Tratado Constitucional que dio entrada por primera vez, a los parlamentos estatales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo europeo en el control preventivo del principio de subsidiariedad”*⁶⁷⁷.

El Tratado de Niza en principio, no afectó a la subsidiariedad⁶⁷⁸, ahora bien, ya se preveía que en el debate sobre el futuro de la Unión tenía que abordarse, *“la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias*

⁶⁷⁵ *Ibíd.*, P. 57.

⁶⁷⁶ Este protocolo comprendía las líneas directrices trazadas por la Resolución de 13 de mayo de 1997 ver en, “El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 290.

⁶⁷⁷ VILA RAMOS, Beatriz, El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 290.

⁶⁷⁸ ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 57.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

*entre la Unión Europea y los estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad*⁶⁷⁹.

En el *non nato* Tratado Constitucional se incluía la participación de los Parlamentos nacionales en el mecanismo de control, a través del denominado Sistema de Alerta Temprana. Este Tratado consagraba el principio de subsidiariedad como principio fundamental, y también contenía un nuevo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que sustituiría al Tratado de Ámsterdam, introduciendo la obligación de que la Comisión debería tener en cuenta la dimensión regional y local al inicio de sus acciones⁶⁸⁰.

Por último, el Tratado de Lisboa comprende en su gran mayoría el Sistema de alerta temprana del Tratado Constitucional, con alguna diferencia en cuanto al plazo establecido para la interposición el dictamen motivado, el cual se amplía de seis a ocho semanas. Además, se refuerza el poder de control de las Asambleas nacionales, dado que pueden conseguir incluso que una propuesta legislativa sea retirada.

⁶⁷⁹ ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, Pp. 57-58.

⁶⁸⁰ AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 34.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.3) El principio de subsidiariedad, el principio de proporcionalidad y la complejidad de su control político.

2.3.1) Aspectos a considerar.

Como sabemos, la formulación del principio de subsidiariedad no es una creación de la UE, sino los comienzos de su formulación se sitúan con anterioridad. De hecho, no es un principio ajeno a los federalismos tradicionales, aunque no haya sido formulado en los mismos términos.

En el sistema federal clásico, este principio es aplicado tanto en las relaciones entre el individuo y la comunidad como aquellas entre la sociedad en su conjunto y el Estado⁶⁸¹. Se le define como el “*Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma*”⁶⁸².

En cuanto a los inicios de su formulación, BOIXERAU apunta que es, “*En primer lugar, de tipo filosófico, que se remontan, según algunos autores, hasta Aristóteles y Santo Tomás de Aquino. Más cerca de nosotros, se ha sostenido que se encuentra un concepto muy similar al de subsidiariedad en los escritos de Locke y Stuart Mili. También se suele citar a este respecto la obra de Proudhon y, ya en el siglo XX, el personalismo de E. Mounier (6). En segundo lugar, existe una práctica unanimidad en estimar que el principio de subsidiariedad se halla recogido en la doctrina social de la Iglesia católica*⁶⁸³ y, más en concreto, en las

⁶⁸¹ ARES Castro-Conde, Cristina, “El Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnósis y Prognósis”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 136, Madrid, abril-junio, 2007, P.218.

⁶⁸² Definida por el Diccionario de la Real Academia Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=subsidiariedad.

⁶⁸³ Señala ARES que la encíclica del Pontífice Leo XIII’s *Rerum Novarum* (1891), por primera vez se contempla un campo de acción positiva del Estado en el ámbito de la protección social, el cual había sido tradicionalmente considerado como propio por la Iglesia Católica lo cual

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Encíclicas papales «Quadragesimo anno» (1931) y «Pacem in Terris» (1963), en las que se define como un principio general de organización social y de delimitación de esferas de actuación entre la célula familiar y los poderes públicos»⁶⁸⁴.

Este principio, presenta un arco semántico amplio de doble dimensión; horizontal y vertical⁶⁸⁵. Por un lado, la dimensión horizontal lo muestra con técnica de organización social y de relación sociedad-Estado. Se desarrolla de una escala *a minore ad maius*; lo que el individuo puede hacer por sí mismo que no lo haga la comunidad mayor⁶⁸⁶. VILA apunta que dicha norma se centra en que la acción del grupo mayor debe restringirse al apoyo a los individuos o grupos más pequeños. Solo en caso de que estos resulten incapaces de llevar a cabo una actividad, se entiende que la procede la intervención del grupo mayor⁶⁸⁷. Por el otro, la dimensión vertical, *“el principio es una técnica para organizar el ejercicio del*

constituyó un hito fundamental en la Doctrina Social de la Iglesia. En, ‘El Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnósis y Prognósis’, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 136, Madrid, abril-junio, 2007, P. 218.

⁶⁸⁴ BOIXERAU CARRERA, Ángel, El Principio de Subsidiariedad, P. 774.

⁶⁸⁵ Desarrollados por ARCE, Janáriz, Alberto, Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea, En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), Pp. 72-74.

⁶⁸⁶ ARCE Janáriz, Alberto, Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea, En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 72

⁶⁸⁷ VILA, Ramos, Beatriz, El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, num.22 (2010), P. 287.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

*poder público, que quiere que el poder público sea ejercido, de modo general, por la autoridad más cercana al Ciudadano*⁶⁸⁸.

La complejidad de este principio, se debe en parte a que ha sido desarrollado por tres diferentes ideologías que tampoco han sido capaces de delimitarlo claramente. Estas tres aproximaciones al principio son la versión cristiana democrática (doctrina social católica), la federalista germana (que persigue la constitucionalización de la división de poderes entre diferentes niveles territoriales en una Constitución de corte Federal para Europa) y por último, la ideología de la subsidiariedad de los conservadores británicos (cuyo objetivo es limitar los poderes delegados a las instituciones supranacionales)⁶⁸⁹.

Ahora bien, una de las razones de que se produjera la Unión Federal, era que las competencias en una federación se podrían desarrollar de forma más eficaz, que a través de los Estados miembros por separado. Sin embargo, esto lleva aparejado un problema, que es la garantía de que las entidades centrales ejerzan únicamente las competencias expresamente atribuidas, y no se excedan en la relatividad, ni en la integridad en el ejercicio de subsidiariedad. Para ello, se presentó un sistema de control doble; por una parte el control judicial, en manos de un Tribunal Constitucional o Tribunal Superior de la Federación, y por la otra, el control político en manos de una Cámara de representación de los Estados que conforman la Unión Federal.

⁶⁸⁸ Ver a ARCE, para una mayor explicación en, “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), Pp. 73-74.

⁶⁸⁹ Apunta ARES Castro-Conde, Cristina, “El Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnosis y Prognosis”, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 136, Madrid, abril-junio, 2007, P. 220.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

El control de la aplicación del principio de Subsidiariedad en la UE, presenta el reto de hacerlo más democrático, ya que en materia de control, los Parlamentos nacionales carecen de legitimación activa. En este proceso de control interviene el TJ, como órgano de la UE, controla judicialmente este proceso. Y, por lo que respecta al control político de los países miembros, es desarrollado en el Consejo, por el Ejecutivo nacional.

Ante la necesidad de ejercer más democráticamente la aplicación de la subsidiariedad y reforzar su control, legitimando la participación de los Parlamentos nacionales. Las últimas modificaciones de los tratados de la UE apuntan hacia una intervención de los Parlamentos nacionales, a través del Sistema de Alerta Temprana. Este proceso vincula los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Sin embargo, aunque permite cercanía con la ciudadanía es un intento limitado, ya que deja en manos de los sistemas nacionales la fijación de los procedimientos para determinar la consulta, publicación y razonamiento⁶⁹⁰.

El fin de los principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad es vigilar las competencias entre los ámbitos supranacional y nacional. Ambos son mecanismos de modulación del ejercicio de las competencias, y no deben ser considerados de atribución de competencias⁶⁹¹.

⁶⁹⁰ DE BURCA, Grainne, “Legal Principles as an instrument of differentiation? The principles of proportionality and subsidiaries, en *The Many Faces of Differentiations in EU Law*, Coordinado por Bruno De Witte, Dominik Hanf, Ellen Vos, Intersentia, Amberes 2001, P. 137.

⁶⁹¹ El Art. 5.1 del TUE establece que el principio de atribución se encarga de la delimitación de las competencias, en virtud de este, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Mientras que toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros (art. 5.2 del TUE y art. 4.1 del TUE).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

El objetivo del principio de proporcionalidad es verificar que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excedan de *lo necesario* para alcanzar los objetivos de los tratados⁶⁹². En función de ello, se busca establecer “*una relación de coherencia entre los fines pretendidos y los medios utilizados para conseguirlos*”⁶⁹³. Este principio rector, se encarga de determinar, “*cuál debe de ser el grado de intensidad o la extensión de dicha intervención*”⁶⁹⁴. Para ello se encarga de modular la intervención de los órganos europeos, regulando la intensidad de la acción de la UE para que no exceda de lo necesario (alcance mínimo)⁶⁹⁵.

Por lo que respecta al principio de subsidiariedad⁶⁹⁶, su concepción en el ámbito europeo, es cuando menos ambigua⁶⁹⁷. Existe la opinión generalizada de que el

⁶⁹² Art. 5.4 del TUE.

⁶⁹³ HINOJOSA MARTINEZ, Luis Miguel, *El Reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, P. 138.

⁶⁹⁴ FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, “Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 106.

⁶⁹⁵ AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 36.

⁶⁹⁶ El principio de subsidiariedad, es definido por la RAE como: “*Criterio que pretende reducir la acción del Estado a lo que la sociedad civil no puede alcanzar por sí misma*”. En su concepción en el sistema federal, este principio actúa como una presunción a favor del poder estatal frente al poder central, legitimando a este último para actuar en aquellos ámbitos en los que los entes federados no pueden alcanzar por sí solos, en un determinado objetivo. De manera que, toda competencia no expresamente atribuida a éste último se considera que pertenece a los Estados. Se considera que la aplicación de este principio puede generar ineficacia como consecuencia legítima de la defensa de descentralización política, ver en este sentido a HINOJOSA MARTINEZ, Luis Miguel, en *El Reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, P. 125.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

término contiene complejidad conceptual ⁶⁹⁸. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES lo describe como un principio poliédrico del que la dimensión jurídica es tan solo una de sus caras, y la cara política puede ser la primera y principal de ellas⁶⁹⁹. Sin embargo, a pesar de sus múltiples facetas, el principio tiene un núcleo. La UE debe tomar las decisiones de la forma más cercana a los ciudadanos⁷⁰⁰, y, posicionar la carga de la prueba en los proponentes de la acción comunitaria de forma sistemática⁷⁰¹.

La Subsidiariedad es un principio rector que debe definir la frontera entre las competencias de los Estados Miembros y las competencias de la UE, y determinar

⁶⁹⁷ VILA RAMOS destaca que existen diferentes versiones, entre ellas las siguientes: -un mandato para acercar las instituciones comunitaria a los ciudadanos, - un principio esencialmente político, al ser aplicado conforme a normas de oportunidad en la determinación del órgano o nivel que debe regular una determinada materia, y, por último la visión jurídica de la subsidiariedad en el ámbito jurídico comunitario, ver en su obra, “El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 287.

⁶⁹⁸ VILA RAMOS, Beatriz, “El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español”, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 287.

⁶⁹⁹ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “La Constitución europea y el control del principio de subsidiariedad”, en C. CLOSA MONTERO y N. FERNÁNDEZ SOLA (coord.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, P. 280.

⁷⁰⁰ Art. 1 del TUE e; “una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”.

⁷⁰¹ SYRPIS, Phil, “Legitimizing European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”, *EUI Working Paper Law N. 2002/10*, European University Institute, Florence, Department of Law, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/188/law02-10.pdf?sequence=1>. P. 11.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

los actores competentes para participar en ella⁷⁰². En definitiva, persigue racionalizar ese ámbito difuso y demasiado elástico de la competencia compartida⁷⁰³.

Es considerado un principio flexible, que permite encontrar argumentos tanto para la centralización, como para la descentralización de competencias⁷⁰⁴. En relación a ello, CHICHARRO determina que puede ser interpretado de dos formas opuestas entre sí, pero buscando el equilibrio entre la injerencia y no injerencia, y entre la autoridad y la libertad, atendiendo a las circunstancias concretas⁷⁰⁵. Por una parte, su interpretación en sentido positivo, se traduce en que siempre y cuando la autoridad superior sea más eficaz para alcanzar un determinado objetivo, será ésta la que intervenga en lugar de las instancias más próximas al ciudadano. Y, en sentido negativo, el principio tenderá a contener la acción del poder central en la medida de lo posible, con el fin de salvaguardar la autonomía del inferior⁷⁰⁶. En definitiva, nos enfrentamos a valoraciones de oportunidad y de conveniencia⁷⁰⁷.

⁷⁰² AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 36.

⁷⁰³ MANGAS, MARTIN, A., y LIÑAN NOGUERA, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 2010, P. 81.

⁷⁰⁴ HINOJOSA MARTINEZ, Luis Miguel, *El Reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, P. 126.

⁷⁰⁵ CHICHARRO, LAZARO, Alicia, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi Editorial, S.A., Navarra, 2001, P. 44.

⁷⁰⁶ CHICHARRO, LAZARO, Alicia, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi Editorial, S.A., Navarra, 2001, P. 43. HINOJOSA señala que se articula como una vía de doble sentido debido a que la justificación de sus efectos de las actuaciones comunitarias pueden ser positivos o negativos en *El Reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo Blanch, Valencia 2006, P. 127. En el mismo sentido, AREIZAGA HERNANDEZ lo define como un, “concepto dinámico, que permite que la intervención de los

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Sin embargo, “la subsidiariedad no es una “fórmula mágica” capaz de determinar con precisión y de forma definitiva la extensión de distintos niveles territoriales de poder en el ejercicio de una competencia compartida son posibles, la determinación del nivel de actuación en cada caso no es sino una decisión política, en cuya adopción habrá de tenerse en cuenta, sin duda, la regla de “buena gobernanza”⁷⁰⁸.

2.3.2) La problemática del control político de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Por lo que respecta a la forma de aplicación de ambos principios, existe imprecisión en los términos normativos fijados para su ejecución, dado que son

órganos de la Unión, dentro de los límites de sus competencias sea mayor cuando las circunstancias así lo exigen e, inversamente implica que se restrinjan o abandone cuando ya no se dan las condiciones que hayan avalado dicha intervención” ver a, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 36.

⁷⁰⁷ ALBERTI ROVIRA, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 70.

⁷⁰⁸ ARES CASTRO-CONDE, Cristina, ‘El Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnósis y Prognósis’, *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 136, Madrid, abril-junio, 2007, P. 222. AREIZAGA, HERNANDEZ, lo define como un, “concepto dinámico, que permite que la intervención de los órganos de la Unión, dentro de los límites de sus competencias sea mayor cuando las circunstancias así lo exigen e, inversamente implica que se restrinjan o abandone cuando ya no se dan las condiciones que hayan avalado dicha intervención”, en, La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 36.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

expresiones con un amplio margen de maniobra para el intérprete⁷⁰⁹. Basta comprobar cómo son establecidos para comprender su vaguedad.

El principio de proporcionalidad implica que el contenido y la forma de la acción de la UE *no excederán de lo necesario* para alcanzar los objetivos⁷¹⁰. En cuanto al principio de subsidiariedad significa que la Unión interviene sólo en el caso y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser *conseguidos de manera suficiente* por los Estados miembros (ni a nivel central, regional y local), y que pueda *alcanzarse mejor* a escala de la UE, debido a la extensión o las consecuencias de la acción pretendida⁷¹¹.

La complejidad era aún mayor cuando el ámbito que correspondía a las competencias compartidas se determina por descarte, ya que estos principios se aplicarán en *“los ámbitos que no sean competencias exclusivas de la Unión”*⁷¹². No obstante, el Tratado de Lisboa ha realizado un listado que determina cuáles son los ámbitos compartidos entre la UE y los Estados miembros coadyuvando siquiera mínimamente a la determinación del alcance de estos principios⁷¹³.

⁷⁰⁹ ALBERTI ROVIRA, Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS, Miguel Ángel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona 2005, P. 59.

⁷¹⁰ Según estipula el art. 5.4 del TUE.

⁷¹¹ Art. 5.3 del TUE. La Comisión Europea deberá indicar a los parlamentos nacionales las propuestas basadas en ese sentido, de acuerdo al art. 352 del TFUE. Dicho precepto está dirigido a garantizar el respeto por parte de las instituciones europeas, y se presenta con el fin de asegurar a través de las acciones proyectadas al respeto en base a sus competencias compartidas con los estados miembros ver a BOIXERAU CARRERA, Ángel, “El Principio de Subsidiariedad”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.21, Núm. 3, Madrid, 1994, P. 774.

⁷¹² Art. 5.3 del TUE.

⁷¹³ Art. 4 del Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE, comprendido en el Tratado de Lisboa), estipula que los ámbitos correspondientes a las competencias compartidas entre los Estados miembros y la Unión Europea son las correspondientes a los ámbitos de mercado interior, así como la política social, cohesión económica, social y territorial, en las áreas de pesca, agricultura medio ambiente, energía, y competencias sobre el espacio de libertad seguridad y

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Por su parte, el método de ejecución en el caso concreto del principio de subsidiariedad se basa en la toma en consideración del nivel o niveles en los que ciertos objetivos políticos pueden ser formulados y realizados, tomando en cuenta ámbitos nacional, regional y local⁷¹⁴. Deberá demostrarse la pertinencia del principio de subsidiariedad, analizar las ventajas de descentralizar la toma de decisiones dentro de la UE y, por último, tener en cuenta los beneficios de la actuación a nivel europeo⁷¹⁵.

No obstante, la normativa no ha establecido un sistema de comprobación de la subsidiariedad, sino que éste se ha construido siguiendo un modelo empírico con evidentes carencias democráticas⁷¹⁶, aunque la doctrina ha intentado racionalizarlo.

justicia, asuntos comunes de seguridad de la salud, entre otras. El TFUE, en su art. 2 establece que “En las competencias compartidas tanto la Unión como los Estados miembros pueden legislar, pero “Los estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya

⁷¹⁴ SYRPIS, Phil, “Legitimizing European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”, EUI Working Paper Lay N. 2002/10, European University Institute, Florence, Department of Law, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/188/law02-10.pdf?sequence=1>, P. 12.

⁷¹⁵ SYRPIS, Phil, “Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”, EUI Working Paper Lay N. 2002/10, European University Institute, Florence, Department of Law, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/188/law02-10.pdf?sequence=1>, P. 12.

⁷¹⁶ AREILZA CARVAJAL, José María De, “El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15. Núm. 45. Septiembre-Diciembre, 1995, P. 78.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Para realizar la verificación de la subsidiariedad habrá que realizar tres pruebas cumulativas⁷¹⁷; 1) **test de la eficacia comparativa**, donde se debe demostrar que la Unión lo puede realizar *mejor* que los Estados miembros por separado. 2) **test de suficiencia**, en el que se demuestra que la acción de la UE resulta *necesaria* por ser insuficiente la de los Estados miembros. En el supuesto de que resulte suficiente la actuación de los Estados, la Comunidad no intervendrá 3) **test de dimensión**, se comprobará que la acción pretendida precise de una actuación comunitaria, dado que no posee dimensión estatal.

La suma de estos elementos con límites indeterminados nos posicionan en un terreno, que en ocasiones, se puede prestar a confusión, por lo que existe la necesidad de obtener transparencia y de reforzar su vigilancia, sobre dicha transparencia nos centraremos en el siguiente epígrafe.

2.3.3) La implicación parlamentaria en el control del sistema decisorio europeo y sus efectos.

Ante las dificultades para llevar a cabo el control político de los principios rectores del procedimiento legislativo europeo y dada la constante petición de transparencia en las diferentes convenciones europeas, se propuso implicar a los

⁷¹⁷ MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, *La Delimitación de Competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia*. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 6, Núm. 12, 2002, P. 358. Por su parte CHICHARRO desarrolla dos tests; la prueba de eficiencia, permite resolver cual de las dos partes implicadas; estados miembros- Unión Europea posee la facultad para lograr mejor el efecto deseado. Para ello, de esta prueba se desprenden dos exámenes a realizar; *el test de necesidad*⁷¹⁷ y *el test de la eficacia*⁷¹⁷, donde el resultado conseguido después de haber realizado ambos test determinará el nivel idóneo que deberá intervenir, señala la autora que contrariamente al test de necesidad, el de eficacia impulsa la dilatación de la intervención europea, ver en CHICHARRO, LAZARO, Alicia, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi Editorial, S.A., Navarra, 2001, P. 145.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Parlamentos nacionales. Su intervención se consideró una mejor opción, al tratarse de órganos con naturaleza netamente política, para ejercer el control sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que la creación de nuevos órganos que incrementaran la complejidad en la adopción de las decisiones⁷¹⁸.

La actuación de las Asambleas nacionales en el ámbito decisorio de la UE es directa, y se conforma a través de la recepción de información, vigilancia y seguimiento en el ámbito decisorio legislativo supranacional⁷¹⁹. Se les atribuyen funciones de vigilancia de las normas, que la Unión pretende aprobar, con el fin de que el principio de subsidiariedad no invada competencias que no le son propias. También pueden pronunciarse sobre alguna cuestión que afecte directamente a los Estados y a los entes territoriales⁷²⁰.

Su intervención coadyuva a un control más activo hacia su propio Gobierno. A través de éste procedimiento podremos observar el grado de compromiso que los Ejecutivos adquieren con la posición que toman los Parlamentos. E, incluso, se podrían presentar posiciones divergentes, lo que condicionaría la posición política del Gobierno, o incluso, podría presentarse un conflicto institucional interno⁷²¹.

⁷¹⁸ HINOJOSA MARTINEZ en “La Regulación del Principio de Subsidiariedad en el Tratado Constitucional: Espejismos y Realidades”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8. Núm. 19. Septiembre-Diciembre 2004, Pp. 808-809.

⁷¹⁹ Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷²⁰ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2004, P. 291.

⁷²¹ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Tratado de Lisboa y el Fortalecimiento democrático de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa: Análisis y Perspectivas*, Dirigido por Carlos R. Fernández Liesa, y Castor M. Díaz Barrado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2008, P. 228. Aunque, es probable que sólo una minoría de los parlamentos nacionales tome el sistema de control seriamente, y someta las iniciativas legislativas a un cuidadoso examen. La fusión de los

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Debido a la intervención parlamentaria encomendada por el mecanismo de alerta temprana, se produce una modificación en el procedimiento legislativo europeo, ya que la Comisión Europea debe justificar la aplicación de la subsidiariedad⁷²². No bastará con un dictamen motivado de la Comisión Europea para justificar su actuación y continuar el procedimiento normativo, sino que este dictamen, junto al de las Asambleas nacionales, será estudiado por el PE y el Consejo, y se determinará si es compatible con el principio de subsidiariedad de forma previa a la primera lectura. En el caso de existir una valoración negativa, la propuesta podría ser desestimada⁷²³.

La doctrina no se ha mostrado indiferente ante la serie de cambios producidos, que algunos autores consideran como graves. La Comisión pierde su protagonismo habitual mediante su capacidad para mantener la propuesta legislativa, evitando así la paralización del procedimiento legislativo. La posibilidad de desestimar la propuesta de la Comisión implica que la decisión no queda en manos del legislador europeo *stricto sensu* (PE y Consejo), sino de

poderes ejecutivo y legislativo en las democracias parlamentarias, hace muy poco probable que el Parlamento adopte una posición diferente a la de los gobiernos, ver a RAUNIO, Tapio, “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P.19. También ver. a VERGES BAUSILI, Anna, “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, The Jean Monnet Program, Working Paper 97/02, P. 16.

⁷²² VILA RAMOS, Beatriz, El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, num.22 (2010), P. 291.

⁷²³ MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, “La Nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en el Tratado de Lisboa, Editorial Iustel, Madrid 2008, P. 287.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

cualquiera de las dos instituciones que integran el legislativo de la UE⁷²⁴. Este cambio en el papel de la Comisión Europea, es el más criticado de la reforma⁷²⁵.

Además, a juicio de MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, la Unión no incrementa su nivel de legitimidad democrática porque se refuerce la posición de los Parlamentos nacionales, ya que dicha legitimidad le vendría dada a la UE por su propio Parlamento, actualmente revestido por una legitimidad democrática formal (sufragio efectivo universal directo desde 1979), y por una legitimidad democrática (al tener funciones típicas de un Parlamento). De este modo, el reforzamiento de las Asambleas parlamentarias sería, en realidad, *“una evidente muestra de desconfianza hacia el Parlamento Europeo, amén de poder ser también germen de distorsiones institucionales futuras”*⁷²⁶.

También, existe la opinión de que la participación de los parlamentarios nacionales en la revisión de los proyectos legislativos, es fruto de la desconfianza nunca superada hacia la acción de las instituciones europeas⁷²⁷. Esta decisión es

⁷²⁴ MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, José, “La Nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en el Tratado de Lisboa, Editorial Iustel, Madrid 2008, P. 287.

⁷²⁵ LASO PEREZ, Javier, “Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad”, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Actas de las IX Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática - Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Francisco Aldecoa Luzárraga, Luis Norberto González Alonso, Mónica Guzmán Zapater (coordinadores), Marcial Pons, Madrid, 2009, P. 91.

⁷²⁶ MARTÍN Y PEREZ NANCLARES, José, “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P.282.

⁷²⁷ CERVELL HORTAL, María José “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 259.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

considerada inaudita, dado el retroceso competencial de las funciones conferidas a la Unión, y de las competencias asignadas por los Estados Miembros⁷²⁸. En todo caso, no debe olvidarse que el poder de control parlamentario debe superar una serie de obstáculos, por lo que, el éxito del mecanismo de alerta no está garantizado en todos los casos⁷²⁹.

La labor de vigilancia de los Parlamentos de las propuestas legislativas se convierte en la pieza clave del sistema de alerta temprana, obteniendo los mismos un derecho de voz y voto respecto a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁷³⁰. De este modo, se favorece al carácter democrático de la UE.

A nuestro juicio, varias son las variables que coadyuvan a disminuir el déficit democrático mediante el Sistema de Alerta Temprana. En primer lugar, se aumenta el número de sujetos susceptibles de ejercer el control. En segundo lugar, se refuerza la presencia de sujetos depositarios de la Representación Popular Estatal Directa. En tercer lugar, se consigue un mayor equilibrio democrático

⁷²⁸ MARTÍN Y PEREZ NANCLARES, José, “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, Pp. 283-280. El objetivo central es verificar la correcta aplicación de estos principios pero, sin involucrarse en el proceso interpretativo de las bases jurídicas que atribuyen explícita o implícitamente competencias a las instituciones de la Unión Europea, FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, “Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002, P. 105 y ss.

⁷²⁹ CERVELL HORTAL, María José “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 264.

⁷³⁰ RAUNIO, Tapio, “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P. 20.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

interno; dado que el fortalecimiento del Ejecutivo nacional producido, puede compensarse con un reforzamiento del Parlamento nacional en su dimensión exterior y, por último, se refuerza el control parlamentario nacional del Gobierno paliando las carencias del control parlamentario nacional del Gobierno cuando actúa en el Consejo.

2.4) El Sistema de Alerta Temprana y la participación de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad.

2.4.1) La fase de control previo hacia las instituciones europeas y el Gobierno.

2.4.2) Supervisión y examen.

La Comisión Europea y el PE deberán remitir los proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales⁷³¹ y los proyectos modificados. Por su parte, el Consejo deberá hacer llegar los proyectos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados⁷³².

⁷³¹ Por proyecto de acto legislativo se considera: a las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo, estipulado en el Art. 3 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷³² Art. 4 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Esta fase comprende no solo la admisión de las propuestas normativas, sino también la recepción de sus modificaciones de las mismas. De este modo se a los Parlamentos nacionales una información completa⁷³³.

Las propuestas legislativas deben ir acompañadas por una ficha, que ha de justificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad. Su contenido debe detallar los pormenores que permitan evaluarlos. En el caso de las directivas, deben considerarse sus implicaciones nacionales y regionales⁷³⁴. Además las conclusiones, se deben justificar mediante indicadores cualitativos y cuantitativos, en la medida de lo posible⁷³⁵.

Por su parte, y de forma previa a realizar el envío de las propuestas de un acto legislativo, la normativa establece que la Comisión Europea hará consultas previas, que deberán tener en cuenta la dimensión regional y local de las acciones previstas⁷³⁶. Al respecto, la Comisión Europea, publica las hojas de ruta⁷³⁷ de las

⁷³³ Esto fue una de las conclusiones conjunta del grupo IV y el grupo 1, plasmada en el punto núm. 25, CONV 353/02.

⁷³⁴ Cuando se trate de una directiva se deben recoger sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Al respecto ARCE señala que esta última exigencia no parece de fácil cumplimiento para las instituciones comunitarias, de las que considera que se requiere un exhaustivo conocimiento de los ordenamientos constitucionales de cada Estado miembro. ARCE JARANIZ, Alberto, “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 83.

⁷³⁵ Art. 5 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷³⁶ Estas consultas no cabe practicarlas en caso de urgencia excepcional, aunque no están definidos los casos de emergencia. Art. 2 del Protocolo (núm. 2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad. En este sentido, sería precisa la exposición clara de los motivos de la excepcionalidad en el acto o posición común, de conformidad con las disposiciones del protocolo actual, tal y como estima el punto 18 de la CONV, 353/02.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

iniciativas legislativas, que contiene un resumen de sus intenciones, y una primera justificación sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad, posteriormente las ideas se verifican durante la consulta de las partes interesadas y la evaluación de impacto⁷³⁸.

Por lo que respecta a la valoración de impacto, se trata de un proceso que prepara las pruebas para los responsables políticos sobre las ventajas y desventajas de las posibles opciones políticas.

Este proceso de medición del impacto analiza los beneficios y costos, así como las repercusiones, (económicas, sociales y ambientales), desde la perspectiva la subsidiariedad y proporcionalidad.

Es imperativo que los argumentos de subsidiariedad y proporcionalidad posean transparencia, para una deliberación constructiva sobre la validez de las propuestas⁷³⁹. De acuerdo con ARCE, sería una falta de respeto a la aplicación del principio de subsidiariedad que la motivación no fuera lo suficientemente pormenorizada, o no existiera un parámetro preciso para evaluar su cumplimiento, o no se sustentara mediante indicadores cualitativos y cuantitativos que un objetivo de la Unión no se puede alcanzar mejor en el plano nacional⁷⁴⁰.

⁷³⁷ El acceso a las hojas de ruta se realiza mediante el sitio web de evaluación de impacto de la Comisión: http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm.

⁷³⁸ XVII Informe <Legislar mejor> COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 3.

⁷³⁹ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVII Informe <Legislar mejor> COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 2.

⁷⁴⁰ ARCE JARANIZ, Alberto, Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea, En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 83. Ver también, AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 45.

2.4.3) Interposición de Dictámenes Motivados.

Los Parlamentos nacionales cuentan con un plazo de cincuenta y seis días (ocho semanas) para enviar el dictamen motivado a las instituciones europeas, este periodo será contado a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión⁷⁴¹.

Para la interposición del dictamen motivado, las Asambleas nacionales deberán dirigirse a los Presidentes del PE, del Consejo y de la Comisión⁷⁴². No podrá iniciarse el procedimiento legislativo ni el Consejo podrá tomar acuerdos preliminares, mientras se esté realizando este proceso de control⁷⁴³.

El dictamen deberá motivar las razones por las que considera que no se ajusta al principio de subsidiariedad y proporcionalidad⁷⁴⁴. Aunque la normativa no establece los lineamientos para la motivación, consideramos que se realizará con

⁷⁴¹ Por lo que se refiere al ámbito interno, cada Parlamento o Cámara deberá realizar las consultas que procedan a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Por su parte, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución o órgano de que se trate, Art. 6 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁴² Art. 3 del Protocolo (num.1) sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.

⁷⁴³ ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, P. 286.

⁷⁴⁴ Art. 6 del Protocolo núm. 2, no menciona el principio de proporcionalidad, consideramos que puede incluirse dentro de los razonamientos de los parlamentos nacionales. Asimismo, dicho precepto establece que cada parlamento nacional consultará cuando proceda a los parlamentos regionales en relación con sus competencias legislativas.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

base en los lineamientos establecidos en las fichas, que acompañan las propuestas legislativas, mencionadas en el sub-epígrafe anterior.

Para la elaboración del dictamen, habrá que determinar de forma previa el tipo de competencia que invocan los órganos legislativos de la Unión. En este sentido, con la aprobación de Lisboa se introducen las distintas categorías de competencias, recogiendo su definición y enumeración, y los principios que guían su delimitación⁷⁴⁵. Previsión que otorga una, mayor nitidez en este proceso.

Para la argumentación del dictamen⁷⁴⁶, la doctrina apunta que las Asambleas nacionales deberán-sin caer en un dictamen extenso- argüir especialmente el criterio de la eficiencia, ya que es el más problemático de todos, aunque también el de la suficiencia puede plantear problemas en la eficiencia⁷⁴⁷, dado que el carácter político que tienen estos razonamientos, conlleva dificultad al momento de exponerlos.

⁷⁴⁵ ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, GUINEA LLORENTE Mercedes, “El sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad: una delimitación clara y comprensibles”, en *La Europa que viene El tratado de Lisboa*, Madrid, 2008.

⁷⁴⁶ Por lo que respecta al carácter del dictamen, entre los Protocolos núm. 1 y el núm. 2 existen diferencias. Por su parte, de acuerdo el Protocolo núm. 1, se requiere de dictamen motivado sobre *la conformidad* de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y proporcionalidad. Por otra parte, el Protocolo núm. 2, lo describe como un dictamen motivado que exponga *las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta* al principio de subsidiariedad. El primero obligaría a señalar si está o no conforme y en el segundo supuesto solo se emite dictamen cuando es desfavorable. Al respecto AREIZAGA HERNANDEZ señala que ha de entenderse que dicho dictamen reflejará que el proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad ya que en caso contrario carecería de sentido adoptar dicho dictamen, AREIZAGA HERNANDEZ “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), P. 58.

⁷⁴⁷ José Martín Pérez de Nanclares, en su comparecencia ante la Comisión Mixta, ver en DSCG Año 2006, VIII Legislatura núm. 68, Sesión núm. 18, celebrada el jueves 11 de mayo de 2006.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Los efectos del Sistema de Alerta Temprana se reflejan en cierto modo en el número de dictámenes motivados que suscite una propuesta legislativa, fijados en el Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Conforme a dicho Protocolo cada Parlamento dispone de dos votos, en los sistemas parlamentarios bicamerales cada Cámaras cuenta con un voto.

En la tarjeta amarilla conlleva que, si *un tercio de los votos* atribuidos a los parlamentarios consideran mediante dictamen motivado que el proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad⁷⁴⁸, dicho proyecto deberá ser objeto de un nuevo examen⁷⁴⁹. Tras el estudio de la propuesta normativa, las instituciones europeas⁷⁵⁰ decidirán sobre el proyecto de acto legislativo, y la Comisión Europea podrá decidir de manera motivada mantener el proyecto, modificarlo o en su caso retirarlo⁷⁵¹.

Ahora bien, en la tarjeta roja comprende que si los dictámenes motivados son respaldados por *la mayoría simple* de los votos parlamentarios quienes respalden los dictámenes motivados, la propuesta debe volver a ser estudiada, tras el nuevo estudio la Comisión Europea decidirá mantener, modificar o retirarla⁷⁵². En caso

⁷⁴⁸ En el caso de los proyectos de actos legislativos relativo al Espacio de libertad, seguridad y justicia, el margen establecido se reduce a *un cuarto* de los votos, este umbral es presentado sobre la base del art. 76 del TFUE, establecido en el art. 7.2 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁴⁹ Art. 7.2 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁵⁰ La Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el PE, el Tribunal de Justicia, el Banco Europeo o el Banco Europeo de Inversiones.

⁷⁵¹ Art. 7.2 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁵² Art. 7.3 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad. La aportación de los dictámenes pueda acarrear nuevos razonamientos que en su día pasaron por alto y hagan que el Consejo y el Parlamento Europeo reconsidere su postura,

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

de que decidiera mantenerla deberá justificar mediante dictamen motivado las razones. Ambos dictámenes (el de la Comisión Europea y el de los Parlamentos nacionales) serán transmitidos al legislador de la Unión, -quien podrá discrepar del criterio de la Comisión-⁷⁵³:

De hecho si una mayoría del 55% de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos en el PE, el legislador estima que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad la propuesta legislativa será desechada⁷⁵⁴.

Los efectos del Sistema de Alerta dependen de la votación, porque si la posición de los Parlamentos es aislada, su efecto será escaso. No obstante, la normativa obliga a “*tener en consideración*” el dictamen motivado que cuente con un tercio de los votos, lo que permite que la propuesta sea reflexionada por el legislador europeo. La situación es bien distinta, cuando un grupo de Parlamentos nacionales suficientemente grande alega la contravención del principio de subsidiariedad⁷⁵⁵. Ya que este último caso podría tener lugar un auténtico veto de los Parlamentos nacionales⁷⁵⁶.

advierte CERVELL HORTAL, María José, “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 257.

⁷⁵³ Art. 7.3 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁵⁴ Art. 7.3 del Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁷⁵⁵ NETTESHEIM M., “El Sistema competencial en el Tratado de Constitución Europea”, en la *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 127, Enero-Marzo 2005, P. 89.

⁷⁵⁶ CERVELL HORTAL, María José, “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 257.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.4.4) Control posterior del Tribunal de Justicia.

El principio de subsidiariedad permite a los Parlamentos un control indirecto de los actos legislativos europeos⁷⁵⁷, de hecho los Parlamentos nacionales necesitan la colaboración de sus respectivos Gobiernos para poder interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia⁷⁵⁸. A pesar de que pueda parecer una capacidad de recurso muy limitada, especialmente en comparación con la que el art. 263 TFUE le atribuye a los Gobiernos de los Estados miembros, constituye una novedad importante para los Parlamentos.

Esta nueva oportunidad de participación contenciosa para los Parlamentos nacionales remite, sin embargo, de nuevo al derecho nacional. En este sentido, necesita ser desarrollada en el derecho interno, ya que, faculta a las Cámaras parlamentarias nacionales para decidir si el Gobierno debe o no interponer un recurso ante el TJUE, pero se condiciona a la regulación de cada Estado miembro⁷⁵⁹.

Por tanto, la normativa interna determinará la eficacia de este control ulterior. Ahora bien, *“independientemente de la discusión sobre el carácter obligatorio de la interposición del recurso a petición del Parlamento nacional, parece poco probable que un Gobierno pueda ignorar tal solicitud, aunque el caso de los*

⁷⁵⁷ CERVELL HORTAL, María José “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 257.

⁷⁵⁸ Art. art. 8 del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La posibilidad de interponer un recurso de anulación ante una violación del principio de subsidiariedad (art. 230 TFUE).

⁷⁵⁹ MANGAS MARTIN, A., y LIÑAN NOGUERA, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 2010, P. 84.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

*parlamentos bicamerales con una representación política distinta en cada Cámara pueda deparar algún conflicto interno*⁷⁶⁰.

Aunque las posibilidades de actuación ante el TJUE deben valorarse como excesivamente tímidas, este procedimiento ofrece una inmejorable oportunidad para elevar las posibilidades de acceso al TJUE de las minorías parlamentarias y activar el control jurisdiccional frente al control de oportunidad⁷⁶¹. De este modo, con el sistema de Alerta se refuerza el sistema democrático institucional, dado que se involucra de manera indirecta a los parlamentos nacionales y en consecuencia a la ciudadanía.

2.5) Los efectos del Sistema de Alerta Temprana

El Sistema de Alerta Temprana, constituye un procedimiento ágil que permite conocer las propuestas legislativas y solicitar su ampliación o aclaración, además coadyuva a tener una visión conjunta de las mismas. En este sentido, cabe afirmar que se consigue un control más efectivo, difícil de llevar a cabo de otro modo, ya que la actividad legislativa europea es abundante y requiere agilidad.

⁷⁶⁰ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLES, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 483.

⁷⁶¹ Los Gobiernos o mayorías parlamentarias tienen más incentivos para buscar solución negociada durante el procedimiento normativo que para acudir al Tribunal de Justicia. ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLES, Eduard “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 485.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

No obstante, también se ha afirmado que este sistema es tan complejo que, “seguramente incidirá (aún mas) en la sobrecarga burocrática y la lentitud administrativa que de por sí parece ser la tónica en muchos Parlamentos” y que, “los Parlamentos habrán de diseñar nuevos mecanismos de trabajo para controlar la cuestión si no quieren correr el riesgo de pasar por alto alguna disposición que vulnera el principio”⁷⁶².

En todo caso, la organización interna de los Parlamentos nacionales, ha intentado afrontar en gran medida los obstáculos que se pudieran presentar durante las diferentes etapas de este mecanismo de control. Además, hay que tener en cuenta que, la Comisión se encargará de desestimar los informes remitidos que no se ajuste a los términos establecidos en los Tratados⁷⁶³. Al respecto, ha intentado incentivarse el intercambio de mejores prácticas, para que, con el paso del tiempo el ejercicio del Sistema de Alerta, pueda ser más efectivo y vaya evolucionando.

No obstante, frente a estas dificultades, cabe afirmar que el Sistema de Alerta Temprana refuerza la legitimidad del procedimiento legislativo europeo, y coadyuva a la justificación de la Comisión Europea de forma más intensa⁷⁶⁴. También contribuye a la realización de las propuestas legislativas de forma diligente. Paralelamente, permite que los Parlamentos nacionales y Regionales

⁷⁶² CERVELL HORTAL, María José en, “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008, P. 260.

⁷⁶³ ARANDA ALVAREZ, Elviro, “El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, núm. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2005, P. 290.

⁷⁶⁴ Al respecto, RAUNIO indica que “También se puede forzar a la Comisión a ser más detallado y explícito en sus argumentos de por qué la nueva legislación a nivel de la UE se pide” en “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P. 18.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

atender a las cuestiones Europeas⁷⁶⁵ y, también en que se controle la acción del Gobierno. Además, refuerza la participación de las Cámaras en el procedimiento legislativo europeo y con ello, legitima el sistema europeo⁷⁶⁶, incrementando su implicación previa, -con el fin de que las propuestas legislativas sean claras y estén suficientemente justificadas, lo que puede favorecer en la labor de trasposición de las directivas – y, su implicación posterior⁷⁶⁷.

Por tanto, tras la aprobación del Tratado de Lisboa, nos encontramos en una nueva etapa en el proceso europeo, que puede permitir que la Unión, esté más próxima a la ciudadanía, como consecuencia de que las decisiones serán tomadas de forma abierta⁷⁶⁸.

Según el informe de la Comisión sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales de 2010, el estrechamiento de las relaciones entre los Parlamentos

⁷⁶⁵ AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 45. En el mismo sentido, DIEZ-HOTCHLEITNER RODRIGUEZ, en su comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas, Año 2006 VIII Legislatura Núm. 68, Sesión núm. 18, del jueves 11 de mayo de 2006.

⁷⁶⁶ Diez-Hochleitner Rodríguez, en su comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas, Año 2006 VIII Legislatura Núm. 68, Sesión núm. 18, del jueves 11 de mayo de 2006.

⁷⁶⁷ DIEZ-HOTCHLEITNER RODRIGUEZ, en su comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas, Año 2006, VIII Legislatura Núm. 68, Sesión núm. 18, del jueves 11 de mayo de 2006.

⁷⁶⁸ Art. 1 del TUE. Aunque en el sistema de alerta el papel de las asambleas nacionales en el control de la subsidiariedad es difícil evaluarlo, *a priori* parece que reforzará el carácter democrático de la Unión y la participación de los Estados miembros no es sólo a través de sus gobiernos sino de sus parlamentos, en, ALDECOA y GUINEA “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Coordinada por Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, editorial Marcial Pons, 2010, P. 193.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

nacionales y la Comisión, mejora el proceso de elaboración de políticas, tanto las medidas legislativas como las no legislativas, asocia más a los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos, la mayoría de los cuales se han ido convirtiendo en los últimos años en asuntos internos, para acercar más Europa a los ciudadanos, y permite entender mejor las dinámicas y los procesos nacionales⁷⁶⁹. La cuestión es si existe alguna evidencia que refrende esta valoración de la Comisión Europea.

El Sistema de Alerta eleva la visibilidad de la decisión europea en lo referido a la subsidiariedad, y ofrece a los ciudadanos de los Estados miembros las posiciones de sus diversos grupos políticos. Además refuerza la publicidad, garantizando la posibilidad de un debate interno aunque no tenga efecto decisorio alguno⁷⁷⁰.

No obstante, también debe tomarse en consideración la posibilidad de utilizar las propuestas legislativas con fines de oportunidad o bloqueo. Este procedimiento da derecho a las Cámaras nacionales para expresar posiciones opuestas en el proceso legislativo europeo basándose en aspectos de subsidiariedad⁷⁷¹. El objetivo es el

⁷⁶⁹ Informe de la Comisión de 2010 sobre las relaciones con los Parlamentos nacionales, COM (2011) 345 final, Bruselas, 10.6.2011, P. 10.

⁷⁷⁰ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 484. En el mismo sentido ver a ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLES, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 486.

⁷⁷¹ NETTESHEIM M., “El Sistema competencial en el Tratado de Constitución Europea”, en la *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 127, Enero-Marzo 2005. P. 89.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

control político de la subsidiariedad no el bloqueo⁷⁷², es decir, se pretende que la Comisión o quien presente la propuesta se esmere en la motivación sin dejar pasar por alto elementos que sean relevantes, y ofreciendo una explicación más detallada y mejores argumentos.

Sin embargo, algunos autores afirman que este mecanismo puede complicar el procedimiento legislativo o decisorio europeo⁷⁷³. Ciertamente, es poco probable que la mayoría de votos de los Parlamentos nacionales acuerde que una propuesta legislativa viola el principio de subsidiariedad⁷⁷⁴, pero si las Asambleas acordaran frenar dicha propuesta, cerraría el paso a la propuesta de la Comisión Europea y restaría poder a ésta⁷⁷⁵. De ser así, se introduciría un elemento peligroso capaz de bloquear el procedimiento de adopción de decisiones comunitario, “*su incidencia real sobre un mayor respeto del principio de subsidiariedad parecería más que dudosa, y la complicación orgánica y procedimental generada no merecería la pena*”⁷⁷⁶. Si esto ocurriera sería un problema serio a resolver⁷⁷⁷.

⁷⁷² José Martín Pérez y Nanclares, en su comparecencia ante la Comisión Mixta, ver en DSCG Año 2006, VIII Legislatura núm. 68, Sesión núm. 18, celebrada el jueves 11 de mayo de 2006.

⁷⁷³ Díez-Hochleitner Rodríguez, en su comparecencia en la Comisión Mixta para la Unión Europea, Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas, Año 2006 VIII Legislatura Núm. 68, Sesión núm. 18, del jueves 11 de mayo de 2006.

⁷⁷⁴ RAUNIO, Tapio, “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P.19. En el mismo sentido, VERGES BAUSILI, Anna, “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, *The Jean Monnet Program, Working Paper 97/02*, P. 16.

⁷⁷⁵ MANGAS MARTIN, Araceli, *Instituciones...* sexta edición, 2010, P. 84.

⁷⁷⁶ HINOJOSA MARTINEZ, Luis Miguel “La Regulación del Principio de Subsidiariedad en el Tratado Constitucional: Espejismos y Realidades”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8. Núm. 19. Septiembre-Diciembre 2004, P. 811.

⁷⁷⁷ Frente a estas preocupaciones ALBERTÍ considera que son los aspectos de oportunidad política lo que pueden incrementar el interés de los ciudadanos por el proceso europeo y no las discusiones competenciales, ALBERTÍ “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Asimismo, puede ocurrir que los Parlamentos nacionales hagan consideraciones completamente ajenas a la subsidiariedad⁷⁷⁸, de manera que pueda ser empleado por un Parlamento cuando no esté de acuerdo con cierta iniciativa, disimulando su preocupación por la violación del principio de subsidiariedad⁷⁷⁹. También, es factible que los Gobiernos que se encuentren en posición minoritaria dentro del Consejo, utilicen la vía del Protocolo para reforzar su postura con el apoyo de su Cámara⁷⁸⁰.

Aunque el Sistema de Alerta se limita a la vulneración del principio de subsidiariedad, parece difícil que esta limitación sea suficiente para evitar actuaciones parlamentarias nacionales que se refieran en realidad a otros aspectos⁷⁸¹. Dado que las implicaciones colaterales de la subsidiariedad son

Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 483.

⁷⁷⁸ DIEZ-HOCHTLINER, Javier, en “el Sistema Competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea”, en *El Proyecto de nueva Constitución Europea*, Dirigido por Enoch Albertí Rovira, Edit., Tirant lo Blanch Monografías 314, Valencia 2004, P. 254.

⁷⁷⁹ RAUNIO, Tapio, “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P.19. En idéntico sentido VERGES BAUSILI, Anna, “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, The Jean Monnet Program, Working Paper 97/02, Pp. 12-16.

⁷⁸⁰ AREIZAGA HERNANDEZ, Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 45.

⁷⁸¹ ALBERTÍ ROVIRA Enoch, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Pérez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 483.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

extraordinariamente amplias, existe el riesgo de que se utilice el criterio con el fin de introducir la oportunidad política en contra de la propuesta en cuestión, haciendo uso de este mecanismo de control de la subsidiariedad y no de control de otros motivos o principio en contra de la propuesta en cuestión⁷⁸²

De forma independiente a los resultados que pueda traer el uso del Sistema de Alerta Temprana, es evidente que su aportación contribuye en mayor conocimiento y control indirecto de las decisiones legislativas europeas, estrechando la relación entre los ciudadanos y las instituciones europeas. Factores como la publicidad y debate y la participación en el control por los parlamentarios, son ineludiblemente positivos en el panorama democrático de los asuntos europeos.

Valoración práctica del funcionamiento del Sistema de Alerta Temprana.

Con el fin de valorar los efectos producidos por el Sistema de Alerta Temprana, analizaremos el nivel de coordinación entre las Asambleas, la respuesta de la Comisión Europea, el PE y el Consejo⁷⁸³.

2.6.1) Fase de control previo

2.6.1) La entrega de dictámenes motivados⁷⁸⁴.

⁷⁸² MARTIN Y PEREZ DE NANCLARES, J. M. “La Nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad”, en *El Tratado de Lisboa*, Editorial Iustel, Madrid 2008, P. 288.

⁷⁸³ Para ello, tomaremos en consideración, periodo comprendido desde la aprobación desde la aprobación del Tratado de Lisboa hasta el 5 de diciembre de 2011.

⁷⁸⁴ Para el análisis del presente apartado, fueron revisados los Informes de la Comisión Europea sobre subsidiariedad y Proporcionalidad, de 2009 y 2010, XVI Informe <Legislar mejor> COM (2010) 547 final, Bruselas, 8.10.2010, y el XVII Informe <Legislar mejor> COM (2011) 344

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Durante el año 2009, los Parlamentos nacionales enviaron a la Comisión Europea un total de 250 dictámenes⁷⁸⁵, de los que aproximadamente un diez por ciento contenía observaciones relativas a la subsidiariedad o la proporcionalidad⁷⁸⁶. En menos de veinticinco dictámenes se expresaron preocupaciones relacionadas con la subsidiariedad, si bien, más que cuestionar el respeto por la subsidiariedad indicaban que la justificación de la Comisión Europea no era suficiente⁷⁸⁷. En siete directivas y un libro verde, las propuestas de la Comisión originaron más debates de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Las materias en las que mayoritariamente se presentaron dictámenes sobre el Principio de Subsidiariedad fueron; Justicia, Libertad y Seguridad (83), Salud y Consumidores (38), Energía y Transportes (22), Educación y Cultura (14), Secretaría General (14) y Medio Ambiente (12)⁷⁸⁸.

FINAL, Bruselas 10.6.2011. En cuanto a 2011, nos basamos en la información proporcionada por la plataforma IPEX.

⁷⁸⁵ Hay una clara tendencia al alza desde 2006, se han recibido desde septiembre de ese año a diciembre de 2009, un total de 618 dictámenes y la participación de 35 parlamentos nacionales. Ver el Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 2.

⁷⁸⁶ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVI Informe <Legislar mejor> COM (2010) 547 final, Bruselas, 8.10.2010, Pp. 6 y 7. En cuanto a la actividad de control del procedimiento legislativo europeo, los resultados arrojan que, de septiembre de 2006 a diciembre de 2009 se recibió un total de 618 dictámenes de 35 parlamentos nacionales (de un total de 40) de 25 Estados miembros. De forma previa a la aprobación del Tratado de Lisboa, en 2008, los Parlamentos nacionales enviaron 200 dictámenes a la Comisión en el contexto del diálogo político- Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P.2.

⁷⁸⁷ Informe de la Comisión sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 4.

⁷⁸⁸ Informe Anual de 2009 sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 3.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En el periodo de 2010, la Comisión Europea envió un total de ochenta y dos proyectos de propuestas legislativas en el ámbito de aplicación del Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y recibió un total de doscientos once dictámenes relativos a dichas propuestas. De los cuales un total de treinta y cuatro dictámenes motivados plantearon problemas de subsidiariedad (alrededor del quince por ciento), y concluyeron que una propuesta determinada o alguna parte de ella en concreto, incumplía el principio de subsidiariedad⁷⁸⁹.

A diferencia del año anterior, donde en la mayoría de los casos únicamente una Cámara había emitido un dictamen, en 2010, fueron recibidos más de un dictamen motivado por Cámara, en cinco de las propuestas legislativas de la Comisión⁷⁹⁰. No obstante, el resultado del control estuvo lejano a la posibilidad de utilizar el umbral de la tarjeta amarilla⁷⁹¹.

Por su parte, cabe destacar que en la práctica el carácter de los dictámenes no siempre es negativo, argumentando el incumplimiento del principio de subsidiariedad, ya que algunas de las Asambleas parlamentarias remiten a la Comisión, valoraciones positivas en éstos⁷⁹².

⁷⁸⁹ En el último trimestre del año se recibió la casi totalidad de estos dictámenes (30 de 34) arroja el Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, Pp. 3-4.

⁷⁹⁰ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVI Informe <Legislar mejor> correspondiente al año 2009), COM (2010) 547 final, Bruselas, 8.10.2010, P. 6.

⁷⁹¹ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVII Informe <Legislar mejor> correspondiente al año 2010) COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 4.

⁷⁹² Tal es el caso de los Parlamentos Portugués y Rumano y del Senado y la Cámara de Diputados de Italia, según señala el Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 4.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En cuanto a la valoración parlamentaria en relación al contenido de los dictámenes motivados sobre el control de subsidiariedad de 2010, una parte de las Cámaras señala que la ausencia o la insuficiente justificación de la subsidiariedad por parte de la Comisión Europea en las exposiciones de motivos de la ficha⁷⁹³ y por la otra parte, los Parlamentos ponen en entredicho la objetividad de los criterios establecidos para determinar la atribución de la competencia ejercida por la Comisión Europea. Esto se debe a la dificultad para separar el contenido político de la iniciativa. Como consecuencia de ello, consideran que esa función debería permanecer bajo el control de los Estados miembros⁷⁹⁴.

En el año 2010, las principales materias ejercidas por los dictámenes que plantearon dudas en relación con el respeto del principio de subsidiariedad, fueron en los sectores estratégicos de Agricultura (trece), Asuntos de interior (nueve) y Mercado interior y Servicios (siete). También en el primer semestre de 2011, la tendencia se inclina por el ejercicio de adaptación en el sector de la Agricultura, como una de las áreas principales en que los Parlamentos nacionales plantean preocupaciones en materia de subsidiariedad⁷⁹⁵. En el año 2011, se presentaron un

⁷⁹³ Si tomamos en cuenta que la normativa (art. 5 del Protocolo núm. 2) establece que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación a ambos principios (subsidiariedad y proporcionalidad) y que, la ficha debe incluir los pormenores para evaluar el cumplimiento, si ésta es incompleta, difícilmente los parlamentarios podrán valorar si existe respeto de la aplicación de éstos.

⁷⁹⁴ Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 4. La complejidad para clasificar el contenido político de la iniciativa, es uno de los mayores problemas a los que se enfrenta el Sistema de Alerta, advertido por Tapio Raunio en “Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004, P. 19.

⁷⁹⁵ Según el informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 3.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

total de treinta y nueve dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad⁷⁹⁶.

2.6.2) Los dictámenes en el contexto de diálogo político.

La muestra de interés en las cuestiones políticas de los Parlamentos refleja un ámbito de aplicación múltiple, que se va repitiendo año con año. Por lo que se refiere a 2010, los dictámenes recibidos fueron un total de 387, estos correspondían a más de ciento setenta documentos diferentes de la Comisión. La mayoría de los documentos suscitó entre uno y tres dictámenes, por su parte, veinticinco propuestas o iniciativas fueron comentadas por más de cuatro Cámaras, y solo diez proposiciones se consideraron por seis o más Cámaras⁷⁹⁷.

Las iniciativas y políticas en las que más se centró la atención de las Asambleas nacionales en 2010, fueron; Iniciativa Ciudadana Europea, Trabajadores temporeros⁷⁹⁸, Libro verde sobre las pensiones y Actos Delegados⁷⁹⁹.

En el entorno del diálogo político, los textos que recibieron más observaciones en 2010, fueron la *Directiva sobre trabajadores temporeros* y la *Directiva sobre los sistemas de garantía de los depósitos*⁸⁰⁰.

⁷⁹⁶ Sin embargo la información no puede ser ampliada en cuanto al contenido analítico, dado que en 2009 y 2010, fueron realizados con la información obtenida por el informe *Legislar Mejor* de la Comisión Europea, sin embargo a la fecha aún no es publicado.

⁷⁹⁷ Refleja el Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 6. Y cuadro Anexo 1.

⁷⁹⁸ COM (2010) 379.

⁷⁹⁹ Se desprende del Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, Pp. 6-7.

⁸⁰⁰ Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 6.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Otras iniciativas en las que se centraron los dictámenes de los parlamentos fueron, por ejemplo, la Iniciativa Ciudadana⁸⁰¹, el Libro Verde en pos de unos sistemas de pensiones europeos adecuados, sostenibles y seguros⁸⁰² y Europa 2020⁸⁰³. La gobernanza económica fue otro tema fundamental sobre el que se centraron los dictámenes de los parlamentos nacionales en 2010, de igual manera fue un tema considerado a principios de 2011⁸⁰⁴.

En general, los dictámenes sobre cuestiones de la UE activan el diálogo político dado que la discusión sobre los diferentes temas aporta publicidad sobre los mismos. A través de esta práctica los parlamentos se involucran en los asuntos europeos ejerciendo sus atribuciones de control político y de impulso en el proceso legislativo europeo, si bien, con una eficacia muy limitada.

2.6..3) Los efectos producidos con la aplicación del Sistema de Alerta Temprana.

Aunque en el periodo de 2009, los colegisladores adoptaron la mayoría de las propuestas de la Comisión sin grandes debates sobre subsidiariedad y proporcionalidad, el respeto de estos principios en las propuestas legislativas, no fue puesto en duda. Sin embargo, cuando se ha cuestionado la ponderación de estos principios, las opiniones de los actores divergen bastante⁸⁰⁵, no sólo entre las

⁸⁰¹ COM (2010) 622 y COM (2010) 119.

⁸⁰² COM (2010) 365 final.

⁸⁰³ COM (2009) 647 final y COM (2010) 2020 final.

⁸⁰⁴ Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P.6

⁸⁰⁵ Tal es el caso de la *Directiva relativa al rendimiento energético de los edificios*, (COM 2008 (780)). La Comisión recibió dictámenes del Parlamento holandés en sentido opuesto; el de la primera cámara positivo y el de la segunda negativo. Esta última alegó que la propuesta violaba el principio de subsidiariedad ya que, en su opinión, correspondía a los Estados miembros determinar

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

distintas instituciones, sino también dentro de éstas, y en ocasiones, incluso entre Parlamento y Gobierno de un mismo Estado miembro⁸⁰⁶.

En el desarrollo del Sistema de Alerta, parece que los mecanismos de control previo son generalmente eficaces, ya que no han presentado grandes problemas de subsidiariedad- y, las propuestas de la Comisión Europea han sido adoptadas por los legisladores sin grandes debates. Sin embargo, existe un número limitado de casos que han originado un amplio debate entre el PE y el Consejo sobre la forma de interpretación de la subsidiariedad, lo que ha coadyuvado a encontrar un equilibrio adecuado entre las responsabilidades de los Estados miembros y de la UE⁸⁰⁷.

La labor de conciliación y acuerdo ha sido la gran protagonista en este proceso. En 2009, se aprobó la *Directiva relativa a la asistencia sanitaria transfronteriza*⁸⁰⁸, presentada por la Comisión en 2008. La Comisión recibió siete dictámenes de las Cámaras nacionales de los que, tres expresaban dudas relativas a la subsidiariedad. También se plantearon cuestiones similares en los debates en el PE. No obstante la propuesta, se adoptó en primera lectura en abril de 2009. Ahora bien, el Consejo alcanzó un acuerdo político que permite a los Estados miembros desarrollar «sistemas de autorización previa» para la atención sanitaria en otro Estado miembro de la UE y también le concede denegar tal autorización. Con lo que las preocupaciones expresadas por aquellos dictámenes fue debidamente tenida en cuenta y, sobre todo, reflejada en el texto final.

cómo y en qué sectores debían alcanzarse los objetivos nacionales en materia de clima. Informe legislar mejor 2009, P. 11.

⁸⁰⁶ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVI Informe <Legislar mejor> correspondiente al año 2009), COM (2010) 547 final, Bruselas, 8.10.2010, P. 14.

⁸⁰⁷ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVII Informe <Legislar mejor>) COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 11, P. 11.

⁸⁰⁸ COM (2008) 414).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Cabe destacar el efecto positivo de los debates realizados por la Comisión Europea, para aclarar las directivas y cambiar las propuestas legislativas. A manera de ejemplo, dictámenes motivados con importante debate sobre la subsidiariedad fueron la *Directiva sobre los trabajadores temporeros*⁸⁰⁹, la *Directiva Sistemas de garantía de depósitos*⁸¹⁰, en la que once Parlamentos reaccionaron, y de ellos, cinco en forma negativa, y la propuesta sobre el *Programa de distribución de alimentos para las personas más necesitadas*⁸¹¹, en ésta última existió oposición de algunos miembros del Consejo. Consecuencia de ello, se adoptaron algunas medidas propuestas por los parlamentarios.

Asimismo, la participación de los parlamentos ha permitido que la Comisión Europea aclare los principios establecidos. Tal fue el caso de la propuesta Ayuda al desarrollo rural a través del Reglamento FEADER y el establecimiento de normas Comunes relativas a un régimen de ayuda directa a los agricultores⁸¹² o de la *Directiva Espacio ferroviario europeo único*⁸¹³.

Según la Comisión Europea, la aportación de los debates políticos rigurosos ha ayudado a encontrar un equilibrio adecuado entre las responsabilidades de los

⁸⁰⁹ COM (2010) 379. Por un lado, 9 Cámaras expresaron su preocupación por la subsidiariedad, alegando que la cuestión ya es suficientemente regulada a nivel nacional, y por el otro, al mismo tiempo 9 Cámaras emitieron dictámenes favorables, señalando que la propuesta contribuye a garantizar una protección uniforme, criterios comunes de admisión y condiciones de residencia, y por último dos cámaras más objetaron que ésta incumplía la proporcionalidad, esta propuesta aun se encuentra en fase inicial, Ver el XVII Informe legislar mejor, P. 7. Aunque ha sido la directiva que mas actividad de debate ha generado, observamos que las opiniones de los parlamentarios son contrarias, para unos, la percepción se centra en la subsidiariedad, para otros en la oportunidad y algunos fijan su atención en la proporcionalidad.

⁸¹⁰ COM (2010) 368 (refundición).

⁸¹¹ COM (2010) 486.

⁸¹² COM (2010) 537 y COM (201) 539.

⁸¹³ COM (2019) 475 (refundición).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Estados miembros y de la UE⁸¹⁴, sin embargo consideramos que esta afirmación es demasiado rotunda, ya que la solución del problema del equilibrio estaría más en el ámbito interno.

En 2011, fueron presentados noventa y dos dictámenes motivados⁸¹⁵. Los primeros cinco meses de 2012, existen un total de veinte dictámenes motivados. Lo que demuestra que las mismas cifras del año anterior se mantienen. Además, existen proposiciones legislativas respecto de las cuales ha caducado el plazo de control por falta de posición común.

2.6.4) La respuesta de las Instituciones Europeas.

Del análisis de las respuestas enviadas por la Comisión Europea a las Cámaras sobre el contenido de los dictámenes de 2010 se deduce que ha mostrado una actitud cooperativa para garantizar una adecuada justificación de la subsidiariedad en las exposiciones de motivos de todas las propuestas legislativas⁸¹⁶.

Con el fin de perfeccionar su función de análisis, el Sistema de Evaluación de Impacto⁸¹⁷ se pronunció en 2010, sobre las cuestiones de la subsidiariedad y la

⁸¹⁴ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVII Informe <Legislar mejor>) COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 11.

⁸¹⁵ [Http://www.ipex.eu/ipex/](http://www.ipex.eu/ipex/). En 2011, se conforma la clara tendencia ascendente en la presentación de dictámenes se ha mantenido, con más de 250 dictámenes recibidos a finales de mayo. El Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 5.

⁸¹⁶ El Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVII Informe <Legislar mejor> correspondiente al año 2010) COM (2011) 344 FINAL, Bruselas 10.6.2011, P. 4.

⁸¹⁷ El Sistema de Evaluación de Impacto, provee una serie de pasos que ayudan a la Comisión Europea de forma previa a la elaboración de las propuestas legislativas, aconsejando sobre las consecuencias políticas, económicas, ambientales que pueden tener las iniciativas.http://ec.europa.eu/governance/impact/index_en.htm. Ya en 2009 la Comisión Europea

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

proporcionalidad en más de la mitad de los expedientes examinados, detectando tres principales áreas a mejorar, la puesta a disposición de pruebas más sólidas del valor añadido de la UE, análisis de la subsidiariedad exhaustivos en las iniciativas que amplían el ámbito de intervención de la UE⁸¹⁸ y el nivel de armonización- debido a las diferencias entre las situaciones nacionales-⁸¹⁹.

Es importante que la Comisión Europea, se muestre flexible a los requerimientos que se presentan en el Sistema de Alerta, así como también en las observaciones de las instituciones europeas y nacionales, con el fin de que la UE y los ciudadanos se mantengan unidos y avanzando hacia una misma dirección.

La actuación del PE y el Consejo, los legisladores de la UE se efectúa en la etapa final de la fase prelegislativa, validando las propuestas legislativas conforme al respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, éstos justifican cuando se realiza una modificación que afecta al ámbito de acción de la UE⁸²⁰.

Durante 2010⁸²¹, el Consejo se aseguró de que se consultaría a los Parlamentos nacionales sobre las iniciativas que procedían de un grupo de Estados miembros. Estas fueron, la Directiva relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales⁸²², la Directiva sobre la orden europea de protección⁸²³ y la Directiva al exhorto europeo de investigación⁸²⁴.

contaba con los lineamientos de evaluación de impacto para estas cuestiones y ha continuado mejorando el proceso.

⁸¹⁸ En referencia a éste punto, consideramos que es muy importante reforzar el control, debido a la trascendencia de sus efectos.

⁸¹⁹ XVII Informe legislar mejor , P.3.

⁸²⁰ Acuerdo sobre la subsidiariedad (DO C 329 de 6.12.1993, P. 132).

⁸²¹ XVII Informe legislar mejor, P, 5.

⁸²² (2010/0801 (COD)).

⁸²³ (2010/0802 (COD)).

⁸²⁴ (2010/0803 (COD)).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.6.5) El nivel de actuación parlamentaria.

Entre 2006 a 2009 cinco Parlamentos no habían participado en absoluto en el diálogo político: las Cámaras alta y baja en España y Rumanía y la Cámara alta en Eslovenia (*Državni svet*). En 2009, en el contexto de los controles de subsidiariedad coordinados por la COSAC, trece parlamentos se limitaron a los dictámenes aprobados por el foro y diez de ellos no enviaron ningún dictamen⁸²⁵.

En 2009, las Cámaras que manifestaron un interés particular por las cuestiones de subsidiariedad fueron el *Sénat* francés, el *Bundesrat* austríaco, el *Bundesrat* alemán, también los parlamentos, neerlandeses, portugués y griego. Algunos dictámenes no cuestionaban el respeto del principio de subsidiariedad como tal, pero indicaban que la justificación de la Comisión no era suficiente, únicamente se presentó un dictamen motivado.⁸²⁶

Por lo que se refiere a los dictámenes de diálogo político, elaborados por los Parlamentos sobre cuestiones políticas con el fin de discutir sobre iniciativas y políticas, existieron Cámaras especialmente activas, en especial la *Assembleia da Republica* portuguesa (47 dictámenes), el Senado checo (27), las dos Cámaras neerlandesas juntas (19), el *Riksdag* sueco (18), el Senado italiano (17), el *Bundesrat* alemán (16), la *House of Lords* británica (14), el Senado francés (12), el *Folketing* danés (12), el *Bundesrat* alemán (10) y la Cámara de Representantes

⁸²⁵ Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 3.

⁸²⁶ Informe de la Comisión sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad (XVI Informe <Legislar mejor> correspondiente al año 2009), COM (2010) 547 final, Bruselas, 8.10.2010, Pp. 6 y 7.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

griega (10). Estos 12 Parlamentos emitieron en conjunto unas tres cuartas partes de todos los dictámenes de Parlamentos nacionales recibidos en 2009⁸²⁷.

El número de dictámenes procedentes del Senado checo, el Senado italiano, el *Bundesrat* austríaco y la Casa de Representantes griega aumentó considerablemente en 2009 respecto a 2008; por otro lado, cabe destacar que el *Nationalrat* austríaco y la Casa de Representantes maltesa participaron en 2009 por primera vez en el diálogo político⁸²⁸.

En el año 2010, en materia de control de subsidiariedad, las Asambleas parlamentarias que mayor número de dictámenes plantearon en materia de subsidiariedad, fueron el Senado Polaco (cuatro), el Riksdag sueco (tres), la Cámara de los Comunes Británica (tres), el Senado francés (tres) y la Cámara de los Diputados de Luxemburgo (tres). Por lo que se refiere a principio del año 2011, las Cámaras con mayor participación en el envío de dictámenes fueron el Parlamento de Luxemburgo y las dos Cámaras de Polonia⁸²⁹.

En el contexto del diálogo político aproximadamente un tercio de los Parlamentos participaron de forma más activa en el intercambio de opiniones con la Comisión, incluidas algunas que no habían participado en absoluto durante el año anterior (por ejemplo, las dos cámaras polacas, la Cámara de los Lores del Reino Unido y el Parlamento finlandés). Hay que señalar que el número de dictámenes, en particular los procedentes del Senado italiano, pero también de la Cámara de Diputados italiana y del *Nationalrat* austríaco, se han multiplicado durante 2010.

⁸²⁷ Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 2.

⁸²⁸ Informe de la Comisión de 2009, sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010, P. 2.

⁸²⁹ Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 3.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Año en el que, además, los Parlamentos de Rumania y España se estrenaron en el diálogo político⁸³⁰.

En lo que respecta al resto de las Cámaras, el nivel de participación no cambió de forma importante durante 2010, mientras que la participación del tercio restante fue menos activa que en años anteriores⁸³¹.

Probablemente estos datos tienen que ver con la atracción producidas por los parlamentos, tras la ratificación de Lisboa, dado que el interés de los parlamentarios por los documentos legislativos, se ha incrementado frente al de los documentos no legislativos (como Comunicaciones, Libros Verdes o Libros Blancos), ya que la proporción de éstos ha descendido a menos de un tercio en comparación con el 50 % de años anteriores⁸³².

No obstante, existen asambleas que siguen presentando más observaciones sobre documentos no legislativos que sobre textos legislativos, entre ellas, la Assembleia da República de Portugal (184), Il Senato della Repubblica de Italia (76), el Senado checo (43), Rumania, Camera de Deputatitor (40), Suecia Riksdag (43), el *Bundesrat* Alemán (33), la Camera de Deputati, de Italia (28), la Cámara de los Lores británica (16), y los parlamentos de Dinamarca y Bulgaria⁸³³.

⁸³⁰ Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los parlamentos nacionales, COM (2011) 345 final, Bruselas, 10.6.2011, P. 6.

⁸³¹ Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los parlamentos nacionales, COM (2011) 345 final, Bruselas, 10.6.2011, P. 6.

⁸³² Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 7.

⁸³³ Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 7.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Tabla. Dictámenes Motivados de los Parlamentos nacionales. Elaboración propia.

País	Diálogo Político			Alerta Temprana	
	2009⁸³⁴	2010⁸³⁵	2011⁸³⁶	2010⁸³⁷	2011⁸³⁸
PORTUGAL <i>Assembleia da Republica</i>	4 7	106	18 4	0	1
REPÚBLICA CHECA <i>Sénat</i>	2 7	29	43	1	0
SUECIA <i>Riksdagen</i>	1 8	20	42	3	11
ITALIA <i>Senato della Repubblica</i>	1 7	71	76	1	3
ALEMANIA <i>Bundesrat</i>	1 6	23	33	1	1
REINO UNIDO <i>House of Lords</i>	1 4	12	16	2	1
DINAMARCA					

⁸³⁴ Informe Anual de 2009 sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2010) 291 final, Bruselas, 2.6.2010.

⁸³⁵ Dictámenes recibidos de los parlamentos nacionales en 2010, incluidos los dictámenes enviados en el contexto del mecanismo de control de la subsidiariedad.

⁸³⁶ Informe Anual 2011, sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2012) 375 final, Bruselas, 10.7.2012.

⁸³⁷ Dictámenes motivados (mecanismo de control de la subsidiariedad). Extraído del Informe Anual de 2010 sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2011) 345 final, Bruselas, 10.6.2011.

⁸³⁸ Informe Anual 2011, sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales, COM (2012) 375 final, Bruselas, 10.7.2012.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

<i>Folketinget</i>	1 2	11	14	2	1
FRANCIA <i>Sénat</i>	1 2	3	4	3	1
GRECIA <i>Vouli ton Ellnion</i>	1 0	4	4	0	0
AUSTRIA <i>Bundesrat</i>	1 0	13	3	2	1
ITALIA <i>Camera dei Deputati</i>	9	25	28	0	2
PAÍSES BAJOS Ambas Cámaras <i>Tweede Kamer der Staten-Generaal</i> Eerste Kamer Staten	8 7 4	2 1 3	3 1 6	2 0 0	2 1 0
IRLANDA <i>Oireachtas</i> Dail eireann	6	3	1	0 1	1
AUSTRIA <i>Nationalrat</i>	4	12	7	1	0
ALEMANIA <i>Bundestag</i>	3	6	6	1	1
LETONIA <i>Saeima</i>	3	1	1	0	0
LITUANIA <i>Seimas</i>	3	4	4	2	0
LUXEMBURGO <i>Chambre des Députés</i>	3	7	14	3	7
HUNGRÍA <i>Országgyűlés</i>	3	0	0	0	0
BÉLGICA <i>Chambre des Représentants</i> <i>Sénat</i>	2 2	1 0	4 2	0 0	1 1
BULGARIA <i>Narodno Sabranie</i>	2	0	19	0	2

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

FRANCIA <i>Assemblée nationale</i>	2	0	2	0	1
ESLOVENIA <i>Državni zbor</i>	2	0	0	0	0
REPÚBLICA CHECA <i>Poslanecká sněmovna</i>	1	3	5	1	0
ESTONIA <i>Riigikogu</i>	1	0	0	0	0
CHIPRE <i>Vouli ton Antiprosopon</i>	1	1	1	0	1
MALTA <i>Kamara tad-Deputati</i>	1	0	2	2	2
ESPAÑA <i>Ambas Cámaras</i>	0	4	2	0	2
POLONIA <i>Senat</i> <i>Sejm</i>	0 0	5 2	4 5	4 2	4 5
RUMANÍA <i>Camera Deputaţilor</i> <i>Senatul</i> <i>Ambas Cámaras</i>	0 0	0	40 33 1	0 0 1	2 2 /
FINLANDIA <i>Eduskunta</i>	0	1	2	0	1
ESLOVENIA <i>Državni svet</i>	0	0	0	0	0
ESLOVAQUIA <i>Národná rada</i>	0	0	2	0	2
REINO UNIDO <i>House of Commons</i>	0	3	8	3	3
Total	250	387	622	34	64

Tabla. Elaboración propia.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.6.6) Resultados obtenidos.

La actividad parlamentaria ha incrementado desde que el Sistema de Alerta Temprana se aplica, pero-debido a que los requisitos establecidos para su aplicación son muy exigentes⁸³⁹, la posibilidad del procedimiento de tarjeta amarilla y roja ha sido lejana. De hecho solo se ha presentado una tarjeta amarilla, sobre la propuesta de reglamento de la Comisión al Consejo sobre el ejercicio del derecho de ejercer acción colectiva dentro del contexto de libertad de establecimiento y provisión de servicios, COM (2012) 130⁸⁴⁰. Aunque la propuesta no ha prosperado, sin embargo cabe poner de relieve que se ha conseguido que la Comisión Europea la retire la propuesta de reglamento.

Sin embargo, el proceso de intercambio por escrito de dictámenes y de respuestas se ha ido intensificando de forma constante con el paso del tiempo. Además, la experiencia ha incrementado el diálogo político entre los Parlamentos nacionales y la Comisión Europea, del cual el mecanismo de control de la subsidiariedad es solo una parte⁸⁴¹.

2.7) El papel de las Cortes Generales en el Sistema de Alerta Temprana.

La incorporación del Sistema de Alerta Temprana, comprendido en el Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad,

⁸³⁹ El sistema de alerta es un proceso centrado específicamente en la vigilancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y se presenta cuando una propuesta legislativa de la Comisión Europea no aplica correctamente alguno de los principios, ahí se inicia el mecanismo de alerta, pero para el ejercicio de los controles de tarjeta amarilla y roja, se requiere una gran coordinación parlamentaria para alcanzar una votación de un tercio o la mayoría simple de los parlamentos nacionales de los dictámenes motivados sobre la subsidiariedad de la propuesta legislativa.

⁸⁴⁰ Del 21/03/2012. El tercio de votos que dio paso a la tarjeta amarilla fue de los parlamentos nacionales de Bélgica, Dinamarca, Francia, Finlandia, Luxemburgo, Lituania, Malta Portugal Polonia, Lituania, Suecia, Reino Unido y Holanda.

⁸⁴¹ Informe de la Comisión. Informe Anual de 2010 sobre las relaciones entre la Comisión y los Parlamentos Nacionales, Bruselas, 10.6.2011, COM (2011) 345 final, P. 5.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

trajo nuevas atribuciones a las Cámaras nacionales. En España, para adaptar esta normativa al ámbito nacional, se modificó la Ley 8/1994, que regula a la Comisión Mixta para la Unión Europea, a través de las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre y 38/2010, de 20 de diciembre. Además se aprobó la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010⁸⁴².

El objetivo del presente apartado es conocer la actuación de la Comisión Mixta en la aplicación del Sistema de Alerta. Para ello primero estudiaremos la adaptación realizada por la normativa que la rige, tomando en consideración la adaptación en la fase previa y posterior de control, después examinaremos la escasa práctica ejercida por ésta y, por último, la valoraremos.

Aunque este procedimiento entra en vigor con el Tratado de Lisboa, ya había sido contemplado por el *non nato* Tratado Constitucional. Como consecuencia la Comisión puso en marcha diferentes proyectos relacionados con este de forma previa a la aprobación del Tratado de Lisboa⁸⁴³.

⁸⁴² La cual, a su vez, reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995.

⁸⁴³ En 2007, en los trabajos previos a la aprobación del Tratado de Lisboa, se aprobó un informe que establecía conclusiones sobre la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, la Comisión Mixta trabajó durante dos años, primero sobre la aplicación de las Cortes Generales sobre el Tratados Constitucional y posteriormente sobre el del Lisboa. Las conclusiones de este informe han sido publicadas en el BOCG de 4 de enero de 2008. También, acordó los criterios para elaborar ensayos pilotos conforme a los parámetros establecidos por la COSAC a partir de 2005. BOCG, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, núm. 127, de 16 de abril. Los proyectos piloto en que participaron fueron dos, y se abrieron a la participación de los parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana ; el primero, sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales [COM (2009) 338 final], en el que participaron el Parlamento de Galicia, la Asamblea Regional de Murcia, las Cortes de Aragón y los Parlamentos vasco y de Cataluña, y el segundo, en relación con la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones [COM (2009)154 final] en el participaron

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.7.1) El Seguimiento de las iniciativas de la UE.

A la Comisión Mixta le corresponde recibir las propuestas de actos legislativos de la Comisión Europea y de las otras instituciones de la UE⁸⁴⁴. El Gobierno debe valorar el contenido de las propuestas legislativas que tengan repercusión en España⁸⁴⁵. Tras la recepción de esta valoración, la Comisión Mixta podrá solicitarle una ampliación, si lo considera oportuno⁸⁴⁶.

Por su parte, corresponde a la Mesa de la Cámara y los Portavoces de la Comisión Mixta para la UE dar seguimiento permanente de las iniciativas legislativas que tengan especial relevancia⁸⁴⁷.

En cuanto al tratamiento de las propuestas legislativas, la Mesa de la Cámara y los Portavoces de la Comisión Mixta, se reunirán al menos dos veces al mes para el conocimiento de las iniciativas legislativas y documentos recibidos por las

el parlamento de Canarias, el Parlamento de Galicia, el Parlamento de Navarra, el Parlamento Vasco, las Cortes de Aragón, la Asamblea Regional de Murcia, la Junta General del Principado de Asturias, las Cortes de Castilla-La Mancha, el Parlamento de Cantabria y el de Cataluña. ARCE JANARIZ, Alberto, Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea, En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 86.

⁸⁴⁴ Art. 3.b de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁸⁴⁵ En cuanto al plazo para su elaboración el art. 3.b segundo párrafo de la Ley 24/2009 establece que sea a la mayor brevedad posible, sin determinar un margen para su presentación, tampoco específica sobre el tipo de propuestas legislativas que considera que tengan repercusión.

⁸⁴⁶ Art. 3.b segundo párrafo de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre

⁸⁴⁷ De la concepción de *especial relevancia* defendida por la Mesa y los portavoces de la Comisión, parte la base del seguimiento de las mismas. La imprecisión de este lineamiento deja margen de actuación difícil de medir. Al respecto, punto 1 del apartado Séptimo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

instituciones de la UE, los informes remitidos por el Gobierno y los dictámenes que puedan aprobar los Parlamentos de las Comunidades Autónomas⁸⁴⁸.

Estos mismos órganos se encargarán del examen preliminar de los proyectos de actos legislativos. En caso de ser necesario, podrán solicitar al Gobierno un informe en relación a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad, dicho informe debe ser presentado en el plazo de dos semanas⁸⁴⁹.

La normativa no establece si la valoración de las propuestas y detección de cuestiones relacionadas con la subsidiariedad, serán realizadas en las reuniones de primer contacto con los documentos normativos o si son actividades separadas. En nuestra opinión de esta primera decisión depende parte de la agilidad ejercida en el proceso de control, por tanto ambas etapas deberían ser fusionadas. De este modo desde la primera revisión de las propuestas se podrían detectar los elementos a valorar.

⁸⁴⁸ El Protocolo núm. 2, en su art. 6 acoge la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan consultar cuando proceda a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Fuera del periodo de sesiones podrán reunirse en el caso de que se haya acordado una sesión extraordinaria conforme establece el art. 73 de la Constitución española. Punto 2 del apartado Séptimo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010. Ver en este sentido a AREIZAGA Hernández Carlos, en “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 58.

⁸⁴⁹ Deberá ser acompañado con los documentos oficiales de los órganos de la UE utilizados para la preparación del proyecto legislativo en cuestión, si la Comisión Mixta lo considera necesario podrá solicitar una ampliación de la misma. En cuanto al contenido mínimo, deberá incluir los datos necesarios para la evaluación del cumplimiento del principio de subsidiariedad con arreglo a lo dispuesto por la legislación comunitaria. Punto 3 del apartado Séptimo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

No obstante, en una sesión de la Comisión Mixta el Presidente, señaló que, conforme la dinámica establecida, en las reuniones quincenales se procederá a analizar la legislación y a determinar los temas de mayor interés, a efectos de verificar el cumplimiento de estos principios. Además, en todos los casos el secretariado de la Comisión se pondrá en contacto por correo electrónico con todos los miembros de ambas Cámaras por si existe alguno con interés en intervenir. Dentro de estos trabajos, se analiza una media de tres a cinco temas de propuesta legislativas por sesión de control. Este procedimiento se inicia con la lectura del ponente tras la que se procederá a debate y votación⁸⁵⁰.

Por lo que se refiere al control del ejecutivo y las reuniones semestrales del Consejo de la UE, de acuerdo con la normativa, la Comisión Mixta debe decidir con carácter previo qué miembros del Gobierno deberán comparecer ante ella para explicar la posición del ejecutivo en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de dicha reunión⁸⁵¹. Asimismo, tras cada presidencia del Consejo, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la UE deberá comparecer ella para explicar la posición ante la Comisión Mixta⁸⁵².

2.7.2) La elaboración de dictámenes motivados.

La Comisión Mixta tiene la competencia para emitir en nombre de las Cortes Generales el dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad. La facultad para iniciar el procedimiento para elaborar un

⁸⁵⁰ Señala el Presidente de la Comisión Mixta, que “*dentro de la selección de los temas serán descartados lo que son competencia exclusiva comunitaria y no tiene ningún sentido hacer un análisis de subsidiariedad de los mismos, sin perjuicio de que traslademos la totalidad de ellos a los parlamentos autonómicos para que puedan pronunciarse*”. DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 119, de 11/05/2010, P. 6.

⁸⁵¹ Art. 8 de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre

⁸⁵² Art. 9 de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

dictamen motivado corresponde a la Mesa de la Cámara y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, a dos grupos parlamentarios, o, a la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta⁸⁵³.

El plazo establecido para formular el dictamen, es de cuatro semanas desde la recepción de la iniciativa. Si la iniciativa procede de la Mesa de la Cámara y los Portavoces de la Comisión Mixta, la Mesa designará una ponencia encargada para elaborar dicha propuesta de dictamen motivado en el plazo que se acuerde. En los otros dos supuestos la petición deberá venir acompañada de la propuesta de dictamen⁸⁵⁴.

Además, la iniciativa podrá ser acompañada de la solicitud de comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Ejecutivo o algún aspecto de la propuesta⁸⁵⁵.

Una vez presentada la propuesta de dictamen, se procede a su distribución inmediata y se abre un plazo no inferior a cinco días hábiles, para la presentación de alternativas, enmiendas, y solicitudes de aprobación final por los Plenos⁸⁵⁶. Aunque la potestad de aprobar el dictamen en nombre de las Cortes Generales pertenece a la Comisión Mixta⁸⁵⁷, a los Plenos del Congreso y el Senado pueden

⁸⁵³ Punto núm. 1 del Apartado Octavo de la de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁵⁴ Punto núm. 1 del Apartado Octavo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁵⁵ Esta solicitud deberá ser aprobada por la Mesa de la Comisión Mixta, quien decidirá si la comparecencia se realiza ante la Comisión Mixta o ante la Ponencia creada para este asunto, según se estipula en el punto 2 del Apartado Octavo de la de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁵⁶ Punto 4 del Apartado Octavo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁵⁷ Art. 5.1 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

hacer uso de sus competencias de debate y votación del dictamen elaborado por ésta, o aprobar la propuesta del dictamen motivado⁸⁵⁸. En dicho supuesto, se abriría un plazo de dos días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y enmiendas⁸⁵⁹. Concluido dicho periodo, el Presidente convocará a debate y votación⁸⁶⁰.

De esto se deduce que, *“la avocación no se plantea en abstracto como un paso para que sea cada Cámara la que elabora su propia propuesta desde el momento cero, sino que su pronunciamiento girará en torno al dictamen de la Comisión. Basta que una de las Cámaras proceda a la avocación para que a partir de ese momento el dictamen se someta no sólo a la que haya hecho uso de dicha potestad sino que además debe presentarse por la Comisión Mixta a la otra Cámara”*⁸⁶¹.

Dado que, la facultad de aprobación de los dictámenes concedida a la Comisión Mixta⁸⁶² representa la voluntad general de ambas Cámaras, se facilita la votación de dos votos en cuanto a la posición de las Cortes⁸⁶³. En todo caso, el plazo

⁸⁵⁸ Art. 5.2 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁸⁵⁹ Que serán objeto de deliberación por los Plenos junto al dictamen aprobado por la Comisión Mixta, punto 7 de Apartado Octavo, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁶⁰ Punto 4 del Apartado Octavo de la de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010, en cuanto al debate y votación de las propuestas de los dictámenes la normativa le ha concedido un tratamiento igual al de las proposiciones no de ley.

⁸⁶¹ AREIZAGA Hernández Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución. En: Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 23 (2010), P. 58.

⁸⁶² Art. 5.1 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁸⁶³ LASO PEREZ, Javier, Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Actas de las IX

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

máximo para remitir los dictámenes a los Presidentes del PE, del Consejo y de la Comisión, es de ocho semanas desde que el proyecto de acto legislativo es transmitido a las Cámaras.

Este plazo de ocho semanas resulta particularmente breve. En primer lugar, la Mesa y los Portavoces se reúnen cada quince días para el estudio y análisis de las propuestas, para posteriormente enviarla a la Comisión Mixta, por su parte, ésta dispone de cuatro semanas para elaborar el dictamen y remitirlo a la UE, de los cuales dos son destinadas al Gobierno para formular el informe.

En consecuencia, en la práctica, la Comisión Mixta solo cuenta con cuatro semanas reales para realizarlo. En nuestra opinión podrían reducirse los tiempos destinados al examen por los de los Órganos de Dirección y Administración de la Cámara-Mesa de la Cámara y Junta de Portavoces de la Comisión Mixta- y, en lugar de reunirse cada quince días deberían reunirse cada semana para optimizar el tiempo del proceso.

Sin embargo el problema de organización viene más de lejos, de hecho es necesario reestructurar todo el procedimiento de recepción y análisis de las propuestas legislativas europeas. Es muy importante actuar con agilidad en la recepción de las propuestas legislativas, por tanto debe optimizarse el procedimiento organizativo de recepción de los documentos, acortando el tiempo para revisión una vez recibido, y de valoración, con plazos establecidos en el procedimiento de cada etapa, con el fin de garantizar su eficacia. Para ello, debe producirse una selección rápida sobre el nivel importancia de las propuestas legislativas, con el fin de pasar a una valoración más minuciosa. Para esta revisión más detallada se requiere de un sistema de verificación documental especializado. Lo más indicado sería contar con el apoyo de un equipo especializado en

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

diferentes ámbitos para obtener una valoración más precisa y eficaz, esto permitiría optimizar el trabajo parlamentario en los asuntos legislativos europeos.

2.7.3) La solicitud al Gobierno de interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción al principio de subsidiariedad

El Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, otorga competencias al TJUE para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad de un acto legislativo, interpuesto por un Estado miembro, o transmitidos por este de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo⁸⁶⁴.

Esta disposición ha sido adaptada por la normativa española en la Ley 24/2009 de 22 de diciembre, de la siguiente manera, se confiere a la Comisión Mixta el poder solicitar al Gobierno, la interposición del recurso de anulación por infracción del principio de subsidiariedad⁸⁶⁵.

La iniciativa puede ser interpuesta por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de una de las Cámaras en un plazo de dos semanas⁸⁶⁶. La Comisión Mixta podrá tomar una decisión al respecto, que será deliberada y adoptada, a partir de la publicación del acto legislativo⁸⁶⁷. No obstante, dos

⁸⁶⁴ Art. 8 del El Protocolo (num.2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁸⁶⁵ Art. 3.k de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

⁸⁶⁶ Punto núm. 1 del Apartado Noveno de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁶⁷ Dentro de un plazo de seis semanas desde la publicación oficial de este, art. 7 de Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

grupos parlamentarios o la quinta parte de una Cámara podrán solicitar a los Plenos, la avocación de la deliberación y votación dicha propuesta⁸⁶⁸.

Ahora bien, esta regulación claramente favorece al Ejecutivo, dado que se adjudica al Gobierno la facultad no solo de interponer el discurso ante el TJUE, sino de descartar la solicitud hecha por la Comisión Mixta o por alguna de las Cámaras, para ello tan solo debe justificar esta decisión mediante una comparecencia inmediata ante la Comisión Mixta⁸⁶⁹.

Sin embargo, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en un ningún momento fija que sea el Gobierno del Estado miembro el que tenga la última palabra, como se ha interpretado en España. Con dicha interpretación en el ámbito nacional se elimina la potestad que el Tratado de Lisboa da a los Parlamentos nacionales, en este caso a las Cortes Generales, lo que produce un menoscabo en las competencias otorgadas al Parlamento para intervenir en la intervención de anulación por infracción al principio de subsidiariedad ante el TJUE.

La intención del Tratado de Lisboa es que los Gobiernos deben estar vinculados a la petición de los Parlamentos nacionales, pero deja libre decisión a los Estados miembros. Al respecto en España posiblemente no se ha seguido la interpretación más plausible, porque la participación del Gobierno ya predomina desmesuradamente en gran medida por nuestro sistema de partidos. Esta normativa demuestra, una vez más, la debilidad del parlamentarismo español.

⁸⁶⁸ En un periodo máximo de 4 semanas. Punto núm. 3 del Apartado Noveno de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010.

⁸⁶⁹ Art. 7.3 de la Ley 8/1994, en su redacción dada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

2.8) Valoración práctica del Sistema de Alerta Temprana por la Comisión Mixta en especial relación con los Parlamentos Autonómicos).

Las Cortes Generales realizaron su primera valoración de la subsidiariedad el 11 de mayo de 2010. Durante el periodo de control de dicho año se debatieron por la Comisión Mixta, siete propuestas de directiva y quince propuestas de reglamento. En 2011, fueron sometidos a control seis reglamentos y catorce directivas. Y en lo que va de 2013 se han analizados en sesión de control tres directivas y tres reglamentos.

Como resultado de estas sesiones de control, se han presentado tres dictámenes motivados sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dos fueron presentados y aprobados en la misma sesión de la Cámara en 2011; uno relacionado con una propuesta de directiva y el segundo por una propuesta de reglamento. Y el tercero, se presentó en 2012, en relación con una propuesta de directiva.

El primer dictamen motivado trae causa de la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el Régimen Comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad⁸⁷⁰.

Sobre esta propuesta fueron presentados, dos dictámenes autonómicos, uno por el Parlamento Canario y el otro por el Parlamento Vasco, además de un informe del Ministerio de Economía y Hacienda emitido con relación con la propuesta de directiva. En los informes elaborados por los parlamentos no se cuestiona la aplicación del principio de subsidiariedad, y en el informe elaborado por el

⁸⁷⁰ [COM (2011) 169 final] (2011/0092 (CNS)) [SEC (2011) 409 Final] [SEC (2011) 410 final] Con núm. de Expediente del Congreso 282/000098 y núm. de Expediente del Senado 574/0000106.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Ministerio de Economía y Hacienda se advierte de la ausencia de un análisis adecuado por la Comisión Europea.

La resolución sobre ésta propuesta fue acordada de forma posterior a la intervención de la ponente, la Senadora Eva Parera Escrichs del Grupo Catalán en el Senado de Convergència i Unió. La senadora pone de relieve que en el dictamen se expresa que, la Comisión incumple el Protocolo al no incluir una ficha en los proyectos de actos legislativos. La ausencia de dicha ficha, no permite evaluar el cumplimiento de los principio de subsidiariedad y proporcionalidad.⁸⁷¹. Ante esta carencia de la propuesta, la Comisión Mixta consideró que no tiene motivos para afirmar que la Comisión Europea respetó dichos principios normativos.

El segundo dictamen, trae causa de las propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria⁸⁷², y de Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción⁸⁷³.

⁸⁷¹ “Por lo tanto no se ha podido conocer de forma pormenorizada los argumentos detallados por los cuales las instancias legisladoras comunitarias entiende que la propuesta respetaría el principio de subsidiariedad...asimismo tampoco se aportan indicadores cualitativos ni cuantitativos, ni se apuntan las eventuales cargas administrativas o financiera derivadas de la propuesta” Punto 4 del Dictamen 1/2011 de 14.06.11, [COM (2010) 169 final](ES), extraído de <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/CNS20110092/escor.do>

⁸⁷² [COM (2011) 215 final] [2011/0093 (COD)] [SEC (2011/482 final)] [SEC (2011) 483 final] (Núm. de Expediente del Congreso 282/000099 y núm. de Expediente del Senado 574/0000108).

⁸⁷³ [COM (2011) 216 final] [2011/0094 (CNS)] [COM (2011) 215 final] [SEC (2011) 482 final] [SEC (2011) 483 final]. (Núm. de Expediente del Congreso 282/000100 y núm. de Expediente del Senado 574/0000106).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

El Parlamento vasco remitió un dictamen para ambas propuestas, pero no cuestiona el respeto del principio de subsidiariedad. De hecho, es en el informe remitido por la Secretaria de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, elaborado por la Oficina Española de Patentes y Marcas, el que expresa dudas sobre la correcta aplicación del principio⁸⁷⁴.

El dictamen concluye que la Propuesta del Reglamento del PE y del Consejo de protección unitaria adolece de un defecto grave en la base jurídica que impedía entender que la Comisión respetó el principio de subsidiariedad. El art. 118 del TFUE establece que se deberá ejercer una protección uniforme en lo que atañe a los derechos de propiedad intelectual y a la patente, pero también explicita que deben acordarse mediante un procedimiento legislativo especial los regímenes lingüísticos de estos títulos europeos y exige unanimidad. Pero en este supuesto no hubo unanimidad ni acuerdo entre los veintisiete Estados miembro, sobre qué lenguas serían precisas para que la traducción de la patente unitaria surtiera efecto automático en los países miembro⁸⁷⁵. De hecho, el Reglamento de protección unitaria sólo reconoce como lenguas oficiales el inglés, el francés y el alemán.

El tercer dictamen motivado abordó la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos⁸⁷⁶.

⁸⁷⁴ En el punto D de los antecedentes del Informe 2/2011 de 14.04.2011, [COM (2011) 215 y 216] (ES). Extraído de <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/scrutiny/COD20110093/escor.do>

⁸⁷⁵ DSCG, Año 2011, IX Legislatura, Núm. 200, Sesión núm. 71 celebrada el martes, 14 de junio de 2011.

⁸⁷⁶ [COMO (2012) 10 final][2012/0010 (COD)] {SEC (2012) 72 FINAL}{SEC (2012) 73 FINAL}.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Una vez más, el Gobierno presentó un informe y por parte del Parlamento Vasco un dictamen. En ninguno de los dos documentos se consideró que se haya incumplido el principio de la subsidiariedad en ninguno de los presentados.

Pero para la Comisión la problemática se centró en la definición del término “seguridad nacional”⁸⁷⁷, ya que el artículo 2 de la directiva, excluía su aplicación a las actividades no comprendidas en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión, y, en concreto a la seguridad nacional⁸⁷⁸. Como el fin de evitar incertidumbres en el marco jurídico del tratamiento de datos personales en el ámbito policial⁸⁷⁹, el dictamen solicitó una mejor precisión del término “seguridad nacional” para una mejor comprensión de la Directiva.

En los dos primeros casos, la respuesta de la Comisión Mixta fue apoyar a la postura del Gobierno. En el segundo dictamen la Comisión Mixta reforzó la posición del Gobierno, que amenazó con interponer un recurso ante el TJUE junto con Italia si se aprobaba la norma. En cuanto al tercer dictamen la Comisión Mixta en el debate se propuso un matiz sobre una de las conclusiones pero que no tuvo efecto. En definitiva, la respuesta Comisión Mixta ha ido siempre de acuerdo a la postura del Ejecutivo y en este proceso su participación ha sido de poco alcance.

En cuanto a los Parlamentos Autonómicos,⁸⁸⁰ respecto de un total de siete propuestas de directivas y once propuestas de Reglamentos presentados a partir del 1 de diciembre de 2009 han remitido un total de cuarenta y ocho dictámenes.

⁸⁷⁷ Establecido en el los puntos D y E del Dictamen 2/2012.

⁸⁷⁸ Señalado por el diputado del Grupo Socialista, Moscoso Del Prado Hernández DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 15, de 27/03/2012.

⁸⁷⁹ Punto 6 del Dictamen.

⁸⁸⁰ Se inicia el análisis a partir de éste periodo debido a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sin embargo, como mencionamos anteriormente, el Sistema de Alerta en la Comisión Mixta se estrena por primera vez en el 11 de mayo de 2010.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Los Parlamentos más activos han sido las Cortes de Aragón con un total de diez dictámenes, seguido de las Cortes de Castilla y la Mancha y el Parlamento de Cataluña con seis dictámenes cada uno. Cabe mencionar que participaron diez Parlamentos autonómicos, en otras palabras siete no participaron.

En el año 2011, fueron debatidas, un total de veinte propuestas. Fueron sólo cinco los Parlamentos autonómicos que participaron, siendo el más activo el Parlamento Vasco con un total de catorce dictámenes. Los otros cuatro dictámenes fueron presentados por las Cortes de Aragón (dos), Extremadura (dos) y el Parlamento Canario (uno) y el de Cantabria (uno).

Por lo que se refiere al año 2012, se debatieron seis propuestas. Los Parlamentos autonómicos que ha remitido dictamen han sido: las Cortes de Castilla y León (uno), de la Asamblea de Extremadura (dos), del Parlamento vasco (cuatro), las Cortes de Aragón (seis), Cataluña (uno), Galicia (cinco), Cantabria (6).

Hasta el 7 de abril de 2013, se ha debatido una propuesta sobre la subsidiariedad⁸⁸¹. Los Parlamentos autonómicos que ha remitido dictamen han sido: de la Asamblea de Extremadura (uno), las Cortes de Aragón (uno), Cataluña (uno), Galicia (uno), Cantabria (uno) y la Rioja (uno).

Su poca actividad se entiende si se explica el casi nulo papel que le otorga la normativa. En este sentido la normativa jurídica que rigen a la Comisión Mixta prevé que las Cortes General cuando reciban la propuesta legislativa de la UE, deben remitirla a los Parlamento Autonómicos para su conocimiento. Los Parlamentos Autonómicos pueden remitir un dictamen motivado sobre la

⁸⁸¹ *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de las estadísticas de agricultura y pesca (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 724 final] [2012/0343 (COD)]*

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

aplicación de la subsidiariedad pero será en un plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la propuesta europea por las Cortes⁸⁸².

Es evidente que el plazo de cuatro semanas, para que los Parlamentos Autonómicos aprueben un dictamen motivado en su seno es muy breve, aunado a ello, la normativa no prevé que sus informes deban ser seguidos, ni discutidos por la Comisión Mixta.

La doctrina considera que el papel constitucional que le corresponde desempeñar a los Parlamentos hace criticable que los dictámenes de los Parlamentos Autonómicos no produzcan efectos, ni tan siquiera en los casos en que incumbe a las competencias exclusivas autonómicas, donde debería influir de manera explícita en el dictamen de la Comisión Mixta, dado que si el dictamen de la Comisión Mixta se nutriera de las propuestas autonómicas ganaría en perspectiva, fundamentación y legitimidad⁸⁸³.

Resulta evidente que el papel de la Comisión Mixta prevalece en el procedimiento de los dictámenes motivados, sin embargo es necesaria la participación de los Parlamentos Autonómicos en este proceso.

CONSIDERACIONES FINALES

La intervención pre-legislativa es la que ha generado mayor actividad parlamentaria, ya que la función de control posterior ha sido inexistente. La

⁸⁸² Art. 6 puntos 1 y 2 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre y el Apartado octavo, punto 3, de la resolución de 2010, **Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010.**

⁸⁸³ GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel, “Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)”, *R.V.A.P.* núm. 93. Mayo-Agosto 2012, P. 49.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

supervisión y examen de las propuestas legislativas ha permitido un mayor control sobre la Comisión. Como consecuencia de la aportación de argumentos justificativos, de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los parlamentarios han valorado el respeto de dichos principios y las razones justificativas de las propuestas interpuestas.

Aunque la Comisión Europea debe mencionar los efectos financieros, y los indicadores cualitativos y cuantitativos de los proyectos de actos legislativos y, en el caso de las directivas, las implicaciones en los sistemas jurídicos nacionales, sin embargo estos requisitos no han sido cumplidos por completo. También, por lo que se refiere a los elementos para la evaluación de impacto, se detecta que la ficha es esquemática, no siendo satisfactoria a fondo⁸⁸⁴. Por lo que es necesario mejorar en estos aspectos, debido a que, la ausencia de claridad dificulta el control de la responsabilidad.

En cuanto a los resultados sobre la interposición de los dictámenes motivados, estos reflejan que las argumentaciones de los parlamentarios varían. Por una parte, existen dictámenes que no cuestionan la subsidiariedad, pero indican que la justificación de la Comisión Europea no es suficiente, en otros se expresa la ausencia o insuficiente justificación de la subsidiariedad, en la exposición de motivos (considerado por algunas asambleas como motivo de incumplimiento formal del principio de subsidiariedad). También encontramos dictámenes que ponen en entredicho la objetividad de los criterios, que cuestionan la atribución de la competencia a la Comisión y consideran que deben permanecer bajo control de los estados miembros. Por último, hay dictámenes con argumentos positivos hacia la aplicación de los principios.

⁸⁸⁴ Conclusiones de la COSAC XLVII, en Varsovia 2011, ver en el presente trabajo en el Capítulo 3, Epígrafe A, punto a, .2).

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

Por lo que respecta a las argumentaciones en las que los parlamentarios han diferido, principalmente en la aplicación del principio de subsidiariedad, es consecuencia de la imprecisión en los términos fijados para su aplicación. La problemática del control jurídico se ve reflejada en la práctica porque en algunas ocasiones son cuestiones netamente políticas. De lo que se puede deducir que la forma de evaluar la aplicación de la subsidiariedad no es igual, y por ende, estos no la miden de igual manera. De hecho, existió una propuesta en el Congreso de los Diputados, que establecía que con el fin de mejorar la medición de la subsidiariedad, la UE presentara un formulario, un dictamen marco con unas preguntas muy concretas, estandarizadas con el fin evaluar de la misma manera la subsidiariedad⁸⁸⁵. Resultaría muy positivo, estudiar más afondo la práctica de evaluar las propuestas legislativas a través de preguntas técnicas a través de la Comisión Mixta.

Por lo que se refiere a la respuesta de la Comisión Europea, su actitud es positiva durante la fase legislativa europea, en el momento de las negociaciones entre el Consejo y PE desarrolladas en primera lectura en el procedimiento ordinario legislativo. La Comisión acepta normalmente las modificaciones y complejos equilibrios sugeridos, en razón de su voluntad de conseguir la adopción de una norma y de su deber de cooperación institucional⁸⁸⁶.

Por su parte los dictámenes han alertado por la problemática delimitación de las competencias compartidas. Tal y como ha puesto de relieve MARTIN Y PEREZ

⁸⁸⁵ Presentada por la diputada Batet Lamaña en nombre del grupo socialista, ver en Diario de Sesiones de las Cortes Generales Comisiones Mixtas, Año 2006 VIII Legislatura Núm. 68, Sesión núm. 18, del jueves 11 de mayo de 2006.

⁸⁸⁶ LASO PEREZ, Javier, "Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad", en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Actas de las IX Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática - Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Francisco Aldecoa Luzárraga, Luis Norberto González Alonso, Mónica Guzmán Zapater (coordinadores), Marcial Pons, Madrid, 2009, P. 91.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

DE NANCLARES el objeto de fiscalización es la violación del principio de subsidiariedad-no la oportunidad política de la decisión o las consecuencias negativas que puedan surgir⁸⁸⁷.

Por tanto, sobre el control parlamentario legislativo de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad impacta la compleja delimitación de competencias entre la UE y los Estados miembros. Si bien los Parlamentos pueden aprovechar este control normativo previo para solicitar precisamente una aclaración sobre las competencias efectivamente atribuidas a la UE.

No obstante, la aplicación de este mecanismo no ha presentado grandes problemas, y parece de momento infundado el temor de la doctrina a un bloqueo del procedimiento legislativo europeo como consecuencia del sistema de alerta temprana.

Asimismo, los dictámenes parlamentarios se han centrado más en el fondo de los documentos, que, en los aspectos de la subsidiariedad. El diálogo político ha sido la actividad principalmente ejercida en este proceso, lo que ha permitido reforzar funciones de información y debate de los actos legislativos, así como también ha producido mayor actividad e interés entre estos. Esto se debe a que el mecanismo de alerta comprende una parte de diálogo político entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales. No en vano la Comisión considera que el mecanismo de control de la subsidiariedad y el diálogo político son dos caras de la misma moneda⁸⁸⁸. Sin embargo, más allá de la importancia del diálogo político, los parlamentarios deberían centrar su atención principalmente en la valoración de las propuestas legislativas y la exposición de motivos hecha por la Comisión Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁸⁸⁷ Ver a José Martín Pérez y Nanclares en su comparecencia ante la Comisión Mixta para la UE, ver el Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Año 2006 VIII Legislatura Núm. 68, sesión núm. 18, de 11 de mayo de 2006.

⁸⁸⁸ Informe 2010 sobre la relación entre parlamentos nacionales y la CE.

Capítulo III.- NUEVAS TENDENCIAS EN LA PARTICIPACIÓN ANTE LA INTEGRACIÓN.

En definitiva, bajo el Protocolo núm. 2 sobre la subsidiariedad y proporcionalidad, el Sistema de Alerta tiene como función concederles a los Parlamentos la posibilidad de que se pronuncien sobre una cuestión que afecta de forma directa a los Estados y a los entes territoriales de cada uno de ellos⁸⁸⁹.

Antes de finalizar, queremos apuntar que en España la actuación Comisión Mixta en el Sistema de Alerta, ha sido poco activa con una escasa interposición de dictámenes. No solo se ha empezado tardíamente a dar pasos en la participación en los dictámenes motivados, sino que queda mucho camino que recorrer y cuestiones que resolver, como es el papel de los Parlamentos autonómicos en el Sistema de Alerta, ya que donde sus dictámenes carecen de efectos incluso en las competencias de su jurisdicción. Por su parte, la presencia de tres dictámenes motivados interpuestos por la Comisión Mixta, refleja su interés limitado por lo asuntos europeos, por lo que su actividad debe incrementarse, dado que la participación en el control normativo de la UE es muy importante, y la vigilancia es un aspecto imprescindible.

⁸⁸⁹ ARANDA 2005. Op., P. 291.

**CAPITULO IV: EL CASO BRITÁNICO COMO
EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE
LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA
ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.**

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Ante la abundante actividad legislativa en la UE y con el fin de mejorar la participación parlamentaria nacional, es necesario reforzar el procedimiento de verificación de las propuestas legislativas europeas, y redefinir la actuación del Congreso de los Diputados en el control e impulso en los asuntos europeos.

Para llevar a cabo con éxito semejante desafío cabe acudir al estudio del derecho comparado. Hemos tomado como referencia al Parlamento británico por una razón obvia, su centralidad en el sistema constitucional. De hecho es una de las Cámaras más activas en Europa en la garantía del papel del legislativo en la integración europea.

La intención de nuestro trabajo es centrarnos en el proceso de control del European Scrutiny Committee⁸⁹⁰ de la House of Commons, debido a su funcionamiento ágil en la revisión y seguimiento de los documentos europeos y su labor de control e impulso del Ejecutivo en los acuerdos celebrados ante las instituciones europeas. En primer término serán expuestas las carencias parlamentarias españolas en temas de la UE y, en segundo lugar se estudiará el funcionamiento del sistema británico, ello con el objetivo de proponer formas de organización interna, y desarrollar las previsiones europeas de intervención parlamentaria.

⁸⁹⁰ Comité que ha sufrido un proceso profundo de modernización desde 1989.

1) CONSIDERACIONES: ASPECTOS PREVIOS AL ESTUDIO DEL DERECHO COMPARADO

Las Cortes Generales no tienen ninguna atribución que condicione la posición del Ejecutivo en el consentimiento de las propuestas legislativas en el Consejo de Ministros de la UE, por lo que la posición negociadora del Ejecutivo no se ha visto afectada en cuanto a eficiencia y eficacia⁸⁹¹. Esto es, falta de un impulso parlamentario eficaz.

Los instrumentos parlamentarios de control e impulso legislativo, utilizados tanto por la Comisión Mixta para la Unión Europea como por las Cámaras, no han respondido al dinamismo que los asuntos legislativos europeos requieren. También, pudimos comprobar una clara falta de interés de la oposición parlamentaria. Aunque la minoría parlamentaria suele ser más activa a la hora de solicitar información y explicación de las propuestas legislativas, es la mayoría quien generalmente respalda la previa decisión del Ejecutivo sobre los temas europeos⁸⁹².

⁸⁹¹ NORTON, Philip, "Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent?" En *Parliaments in Western Europe*, Editado por Philip Norton, Frank Cass 1990, P. 23.

⁸⁹² Sin embargo, la acción de la mayoría parlamentaria en el European Scrutiny Committee se presenta como ejemplo debido a su evolución en la participación y actuación enérgica o firme en los asuntos europeos. En este sentido se ha puesto de relieve que es necesario cambio de actitud de las mayorías parlamentarias. Estas deben centrar sus derechos formales de influencia en la exigencia de información, de manera que las resoluciones parlamentarias no sean un mero respaldo de la posición política del Gobierno sino que contribuyan a la efectividad de la misma, ver, AUER, Katrin, "Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs", en *European Law Journal*, Vol. 13, Núm. 4, Julio de 2007, Pp. 488, 492 y 494.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Como consecuencia, la fase de control pre-legislativa, en general, ha sido desatendida. De hecho, apenas se han solicitado explicaciones al Gobierno, no hay interés parlamentario claro en hacer propuestas al Ejecutivo y tampoco se hace un seguimiento formal de la labor de éste en los órganos de la UE como miembro del Consejo de Ministros. Dejando como casi único sistema de control el posterior, sin embargo esta fórmula es particularmente ineficiente en los asuntos europeos.

En la política interna el orden de día se decide por el propio Parlamento nacional, mientras que el procedimiento decisorio europeo se inicia con la propuesta de la Comisión Europea. Como resultado, los Parlamentos nacionales han perdido en gran medida el control formal sobre la agenda. Es por ello que la función de los Parlamentos nacionales requiere aumentar el control de las decisiones que serán aprobadas.

En el ámbito supranacional, la participación *ex ante* del Parlamento nacional durante la aprobación de una propuesta legislativa se limita a la función de impulso y control de la posición del Ejecutivo, ello atribuye gran importancia al aseguramiento de estas funciones. Ya que, una vez que es aprobada la propuesta legislativa se convierte en una obligación para el Estado miembro sin importar si la transposición nacional requiere desarrollo legislativo. Quedando como posibilidad que la decisión del Ejecutivo en el Consejo de la UE sea objeto de crítica parlamentaria nacional *ex post*⁸⁹³, cuyos efectos son menores que en el control previo.

En este sentido, consideramos acertada la apreciación de que, “*el impacto del escrutinio parlamentario está relacionado con el grado en que el Parlamento*

⁸⁹³KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006, P. 43.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

*puede condicionar la posición negociadora del Gobierno*⁸⁹⁴. El nivel de condicionamiento por el Congreso al Ejecutivo en los asuntos europeos es principalmente posterior al consentimiento de las propuestas legislativas ante el Consejo de Ministros de la UE, por lo que, las funciones parlamentarias nacionales de impulso y control previo al Gobierno se convierten en la única oportunidad antes de su aprobación.

Para conseguir ese objetivo se requiere reforzar la coordinación entre los órganos Ejecutivo y Legislativo. Ante el debilitamiento parlamentario nacional, la Asamblea debe mejorar el procedimiento de recepción de las propuestas legislativas europeas y demás documentos, para asegurar el análisis y seguimiento de la información de manera pronta y efectiva, con una mejor coordinación de las etapas y optimizando el proceso.

En este punto es donde tiene lógica estudiar las novedades procedimentales y organizativas en el Derecho comparado, cuyo fin será proponer una verificación parlamentaria garantizada y ágil. En este sentido, habrá que considerar adaptados dos cuestiones del funcionamiento parlamentario español:

- a) Avalar un buen tratamiento de la documentación legislativa europea (análisis, seguimiento, elaboración de informes legislativos).

- b) Asegurar que la dirección parlamentaria sea aceptada por el Ejecutivo. A través de una reforma en la normativa que rija el procedimiento interno de la Comisión Mixta y asegure que el Ejecutivo conocerá la opinión del Congreso independientemente de su posición y dará respuesta a los mecanismos

⁸⁹⁴ AUDEL Katrin, “Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs”, en *European Law Journal*, Vol. 13, Num. 4, Julio de 2007, P. 490.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

parlamentarios de impulso en un plazo determinado. Ya que, la influencia no será efectiva aunque exista organización y supervisión de la información si no existe condicionamiento de forma previa a la adopción de las propuestas legislativas ante la UE. Aún más, en el caso de las materias reservadas a la ley, el Gobierno estará obligado a responder por ello y rendir cuentas.

Cabe considerar previamente que el uso del derecho comparado es particularmente complejo respecto a las instituciones parlamentarias. Nuestro estudio no pretende realizar una traslación de conceptos y categorías, de procedimientos y órganos, sino utilizar la experiencia comparada para detectar los problemas y coadyuvar a la formulación de soluciones que ha de afrontar el Parlamento español.

El modelo británico centra sus acciones en la divulgación y conocimiento de la realidad europea, así como en garantizar de manera general que el Gobierno escuche su criterio sobre los asuntos de la UE. Con dicho fin, opta por un control *a priori* de la posición gubernamental. De este modo, la reducción en la intensidad de la intervención parlamentaria en los temas europeos queda compensada con la efectividad de dicho proceso de difusión de los asuntos europeos, debido al rigor del seguimiento de la elaboración gubernamental en la posición nacional y de los efectos que podrían producirse a través de las iniciativas parlamentarias normativas⁸⁹⁵.

⁸⁹⁵ ALBERTÍ Rovira Enoch y ROIG Molés, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ Tremps, Pablo; y coordinada por GOMEZ Fernández, Itziar Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, P. 489. Según el autor, tanto en el modelo danés como el británico, la propia Cámara o los diputados determinan personalmente qué proyectos merecen una atención mínima. En cambio en otros modelos el Gobierno envía a la Cámara las propuestas que considera

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

El Parlamento británico ha tenido que vencer dificultades particularmente importantes con motivo de la integración europea por cuatro razones fundamentales:

En primer término, la supremacía del Parlamento, como poder centralizado y omnicompetente es el rasgo definidor del Derecho constitucional británico. Esta superioridad jerárquica se ve amenazada directamente por la integración en la UE, sin embargo, el Parlamento de Westminster ha reaccionado en defensa de su posición institucional reforzando las funciones parlamentarias.

En segundo lugar, la definición del papel parlamentario en la integración europea en el Reino Unido. En el ámbito europeo, el Parlamento británico ha demostrado efectividad, porque los parlamentarios no reducen la agenda europea al ámbito limitado de que disponen para hacer. De manera general, los miembros del Parlamento se ciñen a discutir los temas más importantes de la UE. La implicación del Parlamento de Reino Unido tiene como fin incrementar la atención de los miembros de las Cámaras, los medios de comunicación y los ciudadanos para dar a conocer lo que pasa en Europa en el ámbito interno⁸⁹⁶.

Además, como parte de la evolución y perfeccionamiento de la gestión de los asuntos de la UE, se engloba un proceso amplio, complejo y coherente de modernización de la Cámara de los Comunes. Como parte de gran valor de este proceso, la creación de un Select Committee on Modernisation de la Cámara de

relevantes, aún más, aunque en muchas ocasiones hay una clara dejación gubernamental, tampoco se despiertan quejas en la Cámara correspondiente, P. 490.

⁸⁹⁶ DREWRY Gavin y GIDDINGS Philip, "Introduction" en, *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, 2004, P. 6.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

los Comunes, quien emite informes sobre el desempeño de las Cámaras en la tramitación de los temas europeos.

En tercer término, el sistema constitucional británico es dualista. Internamente debe producirse la recepción legislativa de la normativa europea para cumplir con los requisitos internos respecto a la vigencia y aplicación de las normas, tomando en cuenta que su tratamiento legislativo no sea de aplicabilidad inmediata.

Un último rasgo es la complejidad cuantitativa y cualitativa. Hay que tomar en cuenta la conjunción de diversos elementos que componen su sistema de Gobierno, dado que no es fácil pensar en términos de separación de poderes⁸⁹⁷, ni entender un poder ejecutivo con una serie de niveles interdependientes⁸⁹⁸, cada uno con sus propios derechos y responsabilidades⁸⁹⁹.

Dada la complejidad de funciones de los organismos de interés público del Estado compuesto por los Parlamentos y Gobiernos de Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda de Norte, el modo en que ha reaccionado el Parlamento de Westminster en

⁸⁹⁷ Debido a la ausencia de una separación estricta de poderes, donde el ejecutivo y legislativo son miembros del Parlamento, tal fusión de poderes es considerada el corazón del sistema, *“encomendado a considerar “controles y contrapesos” suficientemente asegurados para lograr una responsabilidad constitucional adecuada, asegurando una contención del poder ejecutivo”* LEYLAND Peter, *The Constitution of the United Kingdom, A contextual Analysis*, Hart Publishing Oxford, USA, 2008, P. 36.

⁸⁹⁸ *“La descentralización trabaja en instituciones interdependientes en Escocia y Gales, y requiere cooperación y reciprocidad entre los ejecutivos descentralizados y el Gobierno Central”* BOGDANOR Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Publicado por Oxford University Press, 2001, Pp. 1.y 83.

⁸⁹⁹ Su concepción ha sido una democracia estable y ninguna otra democracia dirige los asuntos de una población tan grande a través de un único Parlamento, ver a BOGDANOR Vernon, *Devolution in the United Kingdom*, Publicado por Oxford University Press, 2001, P. 1.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

defensa de su posición institucional es, pues, particularmente ilustrativo de las fórmulas para custodiar de la propia condición institucional en la división de poderes. Por otra parte, no conviene olvidar que el Parlamento británico posee un alto nivel de auto exigencia.

Que el Parlamento británico haya reivindicado su posición institucional, no ha llevado aparejado un debilitamiento de las posiciones británicas en los órganos europeos. No en vano, los funcionarios británicos son considerados los más preparados en las negociaciones de las sedes europeas⁹⁰⁰. Esto es, la dificultad requerida y la implicación parlamentaria en asuntos europeos no ha significado (a diferencia de otros países habitualmente objeto de referencia en las investigaciones sobre este tema como Dinamarca o Alemania) una reducción de la eficacia y eficiencia de los negociadores y representantes nacionales⁹⁰¹.

⁹⁰⁰ NORTON señala que, Westminster, se ha adaptado efectivamente a la nueva situación, éste cita el comentario hecho por *The Economist*, “Westminster se está adaptando silenciosamente al nuevo mundo, de normas de Bruselas. El parlamento Británico se está adaptando a un carrera constitucional curiosa: si no aprendes junto con los otros parlamentos nacionales, el ejercicio de escrutinio efectivo sobre las Instituciones Europeas, entonces el Parlamento de Estrasburgo hará el trabajo”, NORTON Philip, “Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent?” En, *Parliaments in Western Europe*, Editado por Philip Norton, Frank Cass 1990, P. 23. Por su parte, DREWRY y GIDDINGS apuntan que, “No creo que en la Cámara todavía hemos alcanzado aún ese salto cuántico, ese cambio de velocidad, para reconocer la amplitud o alcance de lo que sucede en Europa tiene una gran relación de lo que sucede en nuestra política interna” ver en, “Introduction” en, *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, 2004, P.7.

⁹⁰¹ Para JUDGE, la manera en que los Parlamentos nacionales responden a la integración europea es predeterminada por su localización en la política nacional, la concepción de soberanía dentro de cada Estado -soberanía derivada del pueblo o del parlamento-, las relaciones partidarias (consensuadas o partidarias), por la organización territorial del estado (centralizadas o descentralizadas/federal) y por el grado de responsabilidad del Gobierno en los asuntos de la UE,

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

En este sentido, la creación del European Scrutiny Committee fue diseñada manteniendo la doctrina y el simbolismo de la soberanía parlamentaria⁹⁰². El objetivo era mantener fuerte el Parlamento y preservar la tradición constitucional británica. La creación del Comité fue justificada sobre la base de la doctrina de responsabilidad ministerial⁹⁰³, y ésta fue extendida al procedimiento de control parlamentario de los ministros dentro del Consejo de Ministros de la UE⁹⁰⁴.

2) LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA DEL REINO UNIDO EN LOS ASUNTOS LEGISLATIVOS EUROPEOS.

A partir de su adhesión a la entonces Comunidades Europeas en 1973, en el Reino Unido se previeron medidas de control parlamentarias para la acción del Gobierno en asuntos comunitarios. En la actualidad, el Parlamento del Reino Unido cuenta con diferentes atribuciones para debatir, dar seguimiento y verificar la legislación, las políticas y otros asuntos de la UE. Son la House of Commons⁹⁰⁵, la House of Lords⁹⁰⁶ y los Departmental Select Committees⁹⁰⁷, quienes intervienen en la discusión de la política europea y la legislación⁹⁰⁸.

en “The Failure of National Parliaments?” en *The Crisis of representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 82.

⁹⁰² JUDGE, David, “The Failure of National Parliaments?” en *The Crisis of representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 85.

⁹⁰³ Sobre la responsabilidad ministerial en el Reino Unido y sus implicaciones puede consultarse en castellano a BUSTOS GISBERT, Rafael, *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Colex, Madrid, 2001.

⁹⁰⁴ JUDGE, David, “The Failure of National Parliaments?” en *The Crisis of representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 85.

⁹⁰⁵ De aquí en adelante Cámara de los Comunes.

⁹⁰⁶ De aquí en adelante Cámara de los Lores.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

En 1974 fueron establecidas en el seno de la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores dos comisiones especializadas en cuestiones europeas; el Select Committee on European Legislation, en la Cámara de los Comunes⁹⁰⁹ y el Select Committee, European Communities Committee en la Cámara de los Lores.

El fin de ambas comisiones era analizar de qué modo sería llevado el procedimiento de control parlamentario en asuntos europeos⁹¹⁰ así como afrontar la recepción de información y su examen durante el procedimiento de recepción del acervo comunitario por el Reino Unido⁹¹¹.

Para dar un tratamiento ordenado a las cuestiones europeas, decidieron centrar las funciones de ambas comisiones en tareas específicas, diferenciando sus actividades. De este modo se realiza un proceso de examen de la información más

⁹⁰⁷ Cabe precisar que aunque los Departmental Select Committees tienen capacidad de realizar investigaciones más detalladas en asuntos de la UE, no son formalmente parte del Sistema Escrutinio Europeo, excepto en ciertos aspectos que detallaremos más adelante.

⁹⁰⁸ The UK Parliament and European Business, por Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Research Paper 05/86, 2 de diciembre de 2005, .P. 12.

⁹⁰⁹ Este nombre cambió en el periodo de modernización del 1998, fueron presentadas diversas propuestas pero finalmente fue adoptado como Comisión de Escrutinio Europeo. Para una explicación del desarrollo de las propuestas ver a CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 53

⁹¹⁰ BIRKINSHAW, Patrick y ASHABORG Diamond, “National Participation in Community Affairs: Democracy, the UK Parliament and the UE”, *Common Market Law Review*, 33, 1996.P. 504. Establecido en el Diario Oficial del 21 Diciembre de 1972.

⁹¹¹ NORTON, “The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996, P. 107.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

efectivo, especializado en cada Cámara, sin ánimo de competencia entre ellas, sino más bien de integración. Para ello, ambas Asambleas trabajan en estrecha cooperación informal sobre las cuestiones objeto de estudio, especialmente con el fin de comprobar adecuadamente las obligaciones del Gobierno⁹¹².

Así, las Cámaras, Alta y Baja se complementan en el escrutinio de los documentos europeos, mediante la coordinación⁹¹³, intentan compensar la influencia limitada que pueden ejercer sobre las instituciones europeas y maximizar la efectividad de su procedimiento interno. Particularmente “la reserva de escrutinio” en términos parlamentarios domésticos otorga control sobre la acción ministerial⁹¹⁴.

La reserva de escrutinio se aplica cuando se requiere una consulta más detallada de una propuesta legislativa europea o que el Gobierno aporte mayor información sobre cómo puede afectar la propuesta en el Reino Unido. Durante el proceso de escrutinio el Ejecutivo no podrá acordar la proposición legislativa ante el Consejo de Ministros de la UE hasta que el Comité Europeo finalice el análisis.

Por su parte, la comisión de la Cámara Baja enfatiza la amplitud— considerando cada uno de los documentos depositados— y, la comisión de la Cámara Alta se

⁹¹² The European Scrutiny System in the House of Commons A short guide for members of Parliament, expedido por el Staff of the European Scrutiny Committee, asunto num. 7, Abril 2010.

⁹¹³ MILLER Vaughne, “The UK Parliament and European Business”, *International Affairs and Defence Section*, House of Commons Library, Research Paper 05/86, 2 de diciembre de 2005, Punto 6, P. 16.

⁹¹⁴ CYGAN, Adam Jan, “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 78.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

centra en la profundidad, concentrándose en algunos de los documentos y tomándose su tiempo para considerarlos⁹¹⁵. Dado que las prioridades en la investigación se plantean de forma distinta, es también distinta la forma y extensión de la verificación de los documentos europeos en las Cámaras⁹¹⁶.

Antes de iniciar el estudio del proceso de examen de los documentos, cabe poner de relieve que, mientras el escrutinio se esté realizando en algunas de las Asambleas, por el European Scrutiny Committee⁹¹⁷ (Cámara de los Comunes) o por el European Union Committee⁹¹⁸ (Cámara de los Lores), ningún ministro—salvo algunas excepciones— puede alcanzar acuerdo alguno en el Consejo o en el Consejo Europeo.

Los cimientos de esta competencia de examen y seguimiento se basan, como no podrá ser de otra forma, en dos funciones esenciales: permitir el control previo de las cuestiones europeas y reforzar la participación parlamentaria⁹¹⁹. Lo que se traduce en revisar los documentos europeos, la postura que da el Ejecutivo a través del memorándum explicativo y, la posibilidad de controlar al Gobierno⁹²⁰.

⁹¹⁵ NORTON, Philip, en *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 102.

⁹¹⁶ NORTON, Philip, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 100.

⁹¹⁷ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998.

⁹¹⁸ Resolución de Reserva de Escrutinio sobre el trabajo del European Union Committee, del 30 de marzo de 2010, remplazando a la Resolución de Reserva de Escrutinio del 6 de diciembre de 1999.

⁹¹⁹ KERSE C.S., "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar", en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 83.

⁹²⁰ KERSE C.S., "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar", en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 83.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Al inicio del examen parlamentario, una vez recibida la documentación legislativa europea⁹²¹, las comisiones deciden en qué aspectos desean influir en la postura del Ejecutivo ante las negociaciones de las propuestas a discutir en Bruselas⁹²².

El Gobierno debe elaborar en un plazo de diez días un Memorándum Explicativo firmado por un ministro, dicho Memorándum es muy detallado y los requisitos que deberá cubrir son muy precisos y han sido analizados⁹²³. Este Memorándum deberá ser depositado en cada Cámara, fijándose en el documento las implicaciones de las cuestiones a decidir en Bruselas para el Reino Unido y la orientación política del Gobierno⁹²⁴.

⁹²¹En el Whitehall, la Oficina del Gabinete es responsable de la gestión de los procesos de estudio parlamentario. También es responsable de decidir, consultar a los departamentos y los empleados de los dos Comités de Escrutinio, qué documentos deben ser "depositados", es decir, enviados para su examen por el Parlamento. En la mayoría de los casos, la Oficina del Gabinete toma iniciativa. El FCO / Ministerio de Defensa y Ministerio del Interior / Ministerio de Justicia toman la iniciativa, respectivamente, para decidir cuáles documentos de la Política Exterior y Seguridad Común, y de Política de Seguridad serán enviados al Parlamento para escrutinio. Establecido en Parliamentary Scrutiny of EU Documents, ver en <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-eu.pdf> y en Parliamentary Scrutiny of European Union Documents , Guidance for Departments, 20 abril de 2009 , P. 7 y 8. En <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹²²<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldselect/ldcom/103/103.pdf>

⁹²³ Epígrafe 2.2.2.1

⁹²⁴ The European Scrutiny System in the House of Commons A short guide for members of Parliament expedido por the Staff of the European Scrutiny Committee, asunto num. 7, Abril 2010, P. 7. En el siguiente sub-epígrafe detallaremos al respecto.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Los documentos y el memorándum estarán disponibles no sólo para los miembros del Parlamento, sino también para el público⁹²⁵. A partir de este momento, el tratamiento de la información será distinto para cada Cámara. Ambas Cámaras poseen la misma información para el sistema de escrutinio, pero varía el enfoque.

Se considera que el proceso de escrutinio ha finalizado cuando las propuestas han sido examinadas. Por lo que respecta al European Scrutiny Committee, la propuesta puede ser aclarada a través de uno de sus informes, el informe puede ser recomendado para su debate ante los European Committees o el Pleno de la Cámara. En éste se puede acordar una resolución. En cuanto al European Union Committee, la propuesta puede ser aclarada a través de un examen del Presidente, a través de examen del Subcomité encargado de la investigación o, mediante un debate ante la Cámara⁹²⁶.

Por último y de manera independiente al proceso de escrutinio europeo están los Departmental Select Committes⁹²⁷. Estos son Comisiones parlamentarias de ambas Cámaras del Parlamento británico, con atribuciones de verificación y control sobre las cuestiones europeas⁹²⁸. Aunque las consultas sobre los asuntos europeos son de forma independiente, las Comisiones de escrutinio europeo les requieren su opinión sobre algún documento en particular, dos o tres veces por

⁹²⁵ NORTON, Philip, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 96.

⁹²⁶Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section: 1, Parliamentary Scrutiny, P. 9, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹²⁷ Como mencionamos al principio del capítulo no vamos a profundizar en éste tema porque supera el ámbito establecido para nuestro estudio.

⁹²⁸ <http://www.parliament.uk/about/how/committees/select/>

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

año⁹²⁹. El vínculo con los Departmental Select Committees en los asuntos europeos no es muy fuerte, sin embargo ese tema supera nuestro objeto de estudio.

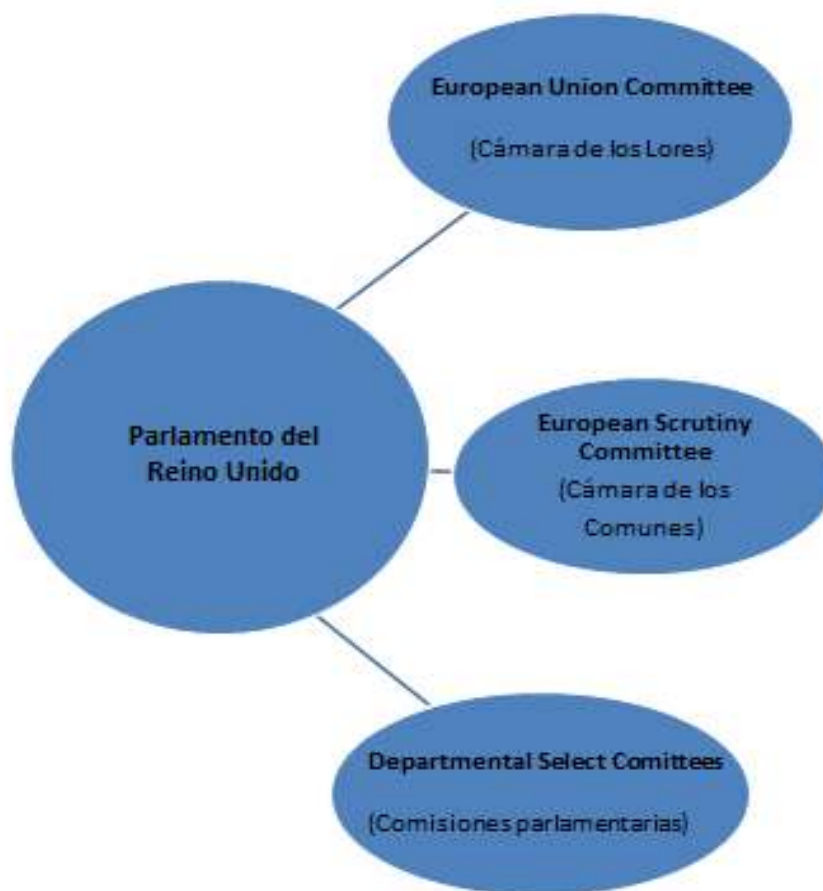


Tabla 57. Instituciones que intervienen en los asuntos europeos. Elaboración propia.

⁹²⁹ The European Scrutiny System in the House of Commons A short guide for members of Parliament expedido por the Staff of the European Scrutiny Committee, asunto num. 7, Abril 2010, P. 16.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

2.1) European Union Committee (Cámara de los Lores).

El European Union Committee⁹³⁰ cuenta con 19 miembros y gran parte de su trabajo es llevado a cabo mediante siete Subcomités⁹³¹. Esta capacidad para nombrar subcomités, le permite un detallado escrutinio y una forma específica de investigación⁹³².

Su papel consiste en “*examinar los documentos y presentar informes al respecto que considere, plantear cuestiones de principio y de política, y también sobre otros asuntos que el Comité considere que debe ser elaborado en atención a la Cámara*”⁹³³. Su labor de verificación es más selectiva que la del Comité de la Cámara de los Comunes, su estudio es minucioso y examina un número menor de documentos. Debido a la profundidad con que se estudian los temas de referencia

⁹³⁰ Precisamos que no es nuestra intención profundizar en el estudio del funcionamiento del European Unión Committee, porque el objeto de nuestro examen se centra en el European Scrutiny Committee de la Cámara Baja, debido a sus atribuciones en el control del Gobierno en los asuntos europeos.

⁹³¹ A) Asuntos Económicos, Financieros y Comercio Internacional, B) Mercado Interno, Energía y Transportes C) Asuntos Exteriores, Defensa y Política de Desarrollo, D) Agricultura, Pesca y Medio Ambiente, E) Justicia e Instituciones, F) Asuntos Internos, G) Política Social Asuntos del Consumidor, <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/lords-select/eu-select-committee/>

⁹³² KERSE C.S., en “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, Pp. 87 y 85. En el mismo sentido, SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Française et Britannique aux Communautés et à L'Union Européennes*, Edit. Bibliotheque Constitunnelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 353.

⁹³³ NORTON, Philip, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 100.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

sus informes son más detallados⁹³⁴. El European Union Committee se encarga de consultar detenidamente las propuestas legislativas o los asuntos de actualidad⁹³⁵. Su práctica general se conduce sobre propuestas particulares o áreas específicas, seleccionadas debido a su importancia general. Además, realiza informes y recomendaciones para debatir ante los Lores⁹³⁶.

En la opinión de CYGAN, la ventaja de su actividad verificadora con respecto del Comité de la Cámara de los Comunes es que el European Union Committee posee transparencia en el ámbito de revisión, se le concede flexibilidad en el área de actuación de diversos asuntos para investigar sobre los aspectos del derecho de la UE, incluyendo propuestas bajo la política exterior y de seguridad común, y la cooperación policial y judicial en materia penal⁹³⁷.

⁹³⁴ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament expedido por the Staff of the European Scrutiny Committee, asunto del Department of the Clerk of the House num. 7, Abril 2010, P. 18.

⁹³⁵ KERSE C.S., en “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 87. Su misión también incluye revisar la subsidiariedad de las propuestas legislativas. *Parliamentary Scrutiny of European Union Documents*. Guidance for Departments, May 2013, Punto 4.5.2

⁹³⁶ Ver en *The UK Parliament and European Business*, por Vaughne Miller, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Research Paper 05/86, 2 de diciembre de 2005, Punto 6, P. 16.

⁹³⁷ En cuanto a la elección de los temas, no existe un Sistema de Comité Selecto departamental en los Lores, más bien hay comités especializados que se centran sobre áreas específicas de la actividad del Gobierno, su aparición fue en 1974 y en Diciembre de 1999 se produce una enmienda en los términos de referencia que da continuidad a la amplitud en los temas de escrutinio, CYGAN, Adam, “Scrutiny of EU legislation in the UK parliament”, en *National Parliaments within the larged European Union. From “victims” of integration competitive actors?* Editado por John O’ Brennan y Tapio Raunio, Edit. Routledge, London, 2007, P. 169.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Por lo que respecta al procedimiento de escrutinio, cuando el European Union Committee de la Cámara alta realiza investigaciones e informes, el Gobierno deberá responder de forma escrita a las recomendaciones hechas dentro de los dos meses siguientes a su publicación. Si el informe debe debatirse, será discutido en la Cámara de los Lores, y el Ministro acudirá para responder a las preguntas que se le formulen a propósito del informe⁹³⁸.

Generalmente el objetivo de estos debates en el Pleno, es tener en cuenta la opinión del European Union Committee o mantener una pequeña discusión pública sobre la cuestión. En el debate interviene el Presidente del Subcomité que hizo el estudio. La intención es que esta discusión se celebre de forma previa a la toma de decisiones que celebra el Gobierno ante el Consejo de Ministros de la UE, por ello, es importante que el Ejecutivo responda si estará disponible para cualquier debate antes de que transcurra una semana⁹³⁹.

Por su parte, la resolución de reserva por la Cámara de Lores se fija cuando el Comité ha elaborado un informe y no se ha celebrado el debate o cuando el proceso de escrutinio no ha terminado⁹⁴⁰. En la relación a los documentos que el Gobierno debe abstener de aprobar ante la UE y las excepciones a las que puede apegarse para acordar y posteriormente rendir cuentas, son iguales que las del Comité de los Comunes, que serán analizados en profundidad en el siguiente apartado.

⁹³⁸<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200910/ldselect/ldselect/ldcom/103/103.pdf>

⁹³⁹Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments 20 abril de 2009, Pp. 53-54. En <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹⁴⁰ Apartado 2 de la Resolución de Reserva de Escrutinio del 16 de marzo de 2010, Cámara de los lores.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.



Tabla 58. La composición de la European Union Committee. Elaboración propia.

2.2) European Scrutiny Committee (Cámara de los Comunes).

El European Scrutiny Committee trabaja de forma muy rápida en la revisión de los documentos europeos, y elabora informes sobre los principales elementos y características de los que estime destacables para atención de la Asamblea⁹⁴¹.

Durante la verificación y seguimiento de los documentos de la UE, el European Scrutiny Committee mantiene correspondencia con el Ministerio pertinente que debe responder a las cuestiones. Cuando el European Scrutiny Committee considere que el documento contiene importancia legal o política o que pueda afectar alguna cuestión de principio, política o ley, solicitará al Ejecutivo que aclare su postura⁹⁴².

Se declara la reserva de escrutinio cuando el Comité detecta dudas sobre la base legal del documento, la falta de competencia de la UE para actuar o dificultades de la propuesta en el impacto sobre la ley nacional vigente⁹⁴³. Además, si el Comité lo estima conveniente, puede recomendar debatir los documentos ante los European Committees de la Cámara de los Comunes, o ante el Pleno⁹⁴⁴. Mientras el proceso de aclaración del documento se desarrolle, porque el Comité no termine el examen o se esté a la espera de la consideración de la Cámara, el Gobierno no puede aprobar la propuesta legislativa objeto de estudio, en el Consejo Europeo o en el Consejo de Ministros de la UE.

⁹⁴¹ KERSE C.S., en "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, UK, 2000, Pp. 87 y 85.

⁹⁴² Standing Order num. 143, apartados a, b, y c.

⁹⁴³ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de abril de 2010, P. 9.

⁹⁴⁴ Un desarrollo sobre la cuestión en KERSE C.S., en "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, Pp. 87 y 85.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Para entender mejor el papel en la actualidad del European Scrutiny Committee, analizaremos en primer lugar brevemente su desarrollo histórico, y posteriormente examinaremos el procedimiento de escrutinio

El Comité de Escrutinio de la Cámara Baja, se creó bajo la Presidencia de Sir John Foster⁹⁴⁵, si bien los primeros informes relativos al procedimiento que debía seguirse en la Cámara de los Comunes para hacer un seguimiento efectivo de la participación del Gobierno en las Comunidades Europeas fueron elaborados a principios de los sesenta⁹⁴⁶. La propuesta que más respaldo tuvo fue que dicho Comité, al igual que el de la Cámara de los Lores se encargara de la verificación de las propuestas legislativas europeas⁹⁴⁷. En 1980 se aprobó que ningún Ministro podría consentir una propuesta legislativa europea que estuviera pendiente ser debatida en la Cámara de los Comunes⁹⁴⁸.

⁹⁴⁵La Comisión Foster fue nombrada para considerar posibles procedimientos para tratar con el examen de la legislación secundaria europea en la Cámara de los Comunes (Segundo Informe del Committee on Procedure, Sesión 1988-89, HC 622-II, P. 104, Ver a JUDGE, David, "The failure of National Parliaments?", en *The Crisis of Representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 85.

⁹⁴⁶Informes HC, 143 y HC, 463 de la Sesión 1972-1973, PRATT Timothy, "The Role of National Parliaments in the Making of European Law", en *The Cambridge Yearbook of European Legal*, Vol. 1, 1998, P. 223. El procedimiento establecido fue a través de dos informes; el primero contenía las recomendaciones en cuanto a la forma de mantener informadas a la Cámara de los Comunes y el segundo se encargaba del desarrollo del procedimiento de escrutinio de las propuestas legislativas, Ver CYGAN, Adam, *The United Kingdom Parliament and the European Union*, KluwerLaw Int., The Hague, 1998, P. 31.

⁹⁴⁷CYGAN, Adam Jan, en "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 79.

⁹⁴⁸Resolución de la Cámara de los Comunes del 24 de Octubre de 1980.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Posteriormente, en 1990, la Cámara de los Comunes acordó bajo la Resolución de 24 de octubre, que el European Scrutiny Committee podría verificar todas las propuestas legislativas de la UE, y no únicamente las propuestas recomendadas para debate.

La Resolución de 1990 fue derogada pero parte de los preceptos normativos fueron recogidos por la vigente Resolución de Noviembre de 1998. Esta resolución establece que el ministro involucrado puede justificar su acuerdo, cuando la propuesta sea considerada confidencial, rutinaria o trivial o cuando no haya sido completado el escrutinio, o, esté en espera de la consideración de la Cámara de los Comunes, siempre y cuando, el European Scrutiny Committee haya señalado que el acuerdo no tiene por qué ser retenido a la espera al examen⁹⁴⁹.

Por su parte, el ministro puede fijar la posición británica en el Consejo de la UE respecto de propuestas que aún sean materia de examen o que estén en espera de consideración por la Cámara, siempre y cuando haya razones especiales. Estas razones deberán ser explicadas posteriormente ante el European Scrutiny Committee o, si la propuesta está a la espera de la consideración por la Cámara de los Comunes, el ministro deberá comparecer ante la misma en la primera oportunidad⁹⁵⁰. Este mismo procedimiento se aplica en los casos que la propuesta se aprueba por unanimidad⁹⁵¹.

⁹⁴⁹ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de Noviembre de 1998, en el apartado 3, puntos a) y b).

⁹⁵⁰ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de Noviembre de 1998, en el apartado 4, puntos a) y b).

⁹⁵¹ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de Noviembre de 1998, en el apartado 5.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

La aprobación del Tratado de Maastricht tuvo un claro efecto en las competencias de la actuación del European Scrutiny Committee. La introducción del procedimiento de codecisión, trajo consigo una tercera lectura de la etapa legislativa en algunas circunstancias. Ello implicaba que el examen hecho por el European Scrutiny Committee sólo comprendiera la propuesta original de la Comisión Europea, pero si incluía alguna enmienda del PE o si tras el desacuerdo entre el Consejo y el PE, una Comisión de Conciliación acordaba una propuesta compromiso, como consecuencia de ello, el European Scrutiny Committee no habría considerado en el escrutinio de la propuesta⁹⁵².

En este sentido, el examen no cubría la propuesta emitida por la Comisión de Conciliación, por lo que, el proceso de codecisión creaba problemas muy específicos para el escrutinio de acuerdos en la Cámara de los Comunes. Para subsanar de manera temporal esta laguna, en 1997 el Comité de Escrutinio adoptó un acuerdo informal que establecía que la Resolución de Reserva de Escrutinio debía ser extendida a la parte no cubierta por el European Scrutiny Committee del proceso legislativo europeo⁹⁵³.

Entre 1995 y 1997 se desarrolla un proceso de revisión en la Cámara de los Comunes para dar respuesta a los cambios en las Comunidades Europeas⁹⁵⁴. El

⁹⁵² EU Legislation and Procedures, House of Commons Information Office, Factsheet L11 Legislation Series, September 2010, P.7.

⁹⁵³ CYGAN, Adam, *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 65

⁹⁵⁴ Los informes sobre el proceso de escrutinio en los Comunes fue preparada en 1996 y 1997, por el Comité Selecto sobre la Legislación Europea (XXVII Informe 1995-1996) y el Comité Selecto sobre procedimiento (III informe 1996-97) (respectivamente, en este sentido ver a CYGAN, Adam Jan, "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to*

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

resultado final de este proceso es la Resolución del 17 de noviembre de 1998⁹⁵⁵ que entra en vigor tras la aprobación del Tratado de Ámsterdam⁹⁵⁶. Se establece que ningún ministro puede manifestar su aprobación a las Comunidades Europeas respecto de una propuesta legislativa relativa a la Política Exterior y Seguridad Común, o la Cooperación Policial y Judicial en materia penal, en tanto en cuanto estuviera siendo objeto de examen o consideración por el European Scrutiny Committee o por el Pleno de la Cámara de los Comunes⁹⁵⁷. Esta reserva también se extiende a las deliberaciones de la Comisión de Conciliación⁹⁵⁸. Esto supuso

European Constitutionalism, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 79.

⁹⁵⁵ En The House of Commons Hansard Debates, del 17 de Noviembre 1998, Columna 779. En la opinión de PRATT, las sugerencias fueron hechas por años, con el fin de de realizar los importantes cambios que se adoptaron en 1998 como; las recomendaciones establecidas por el Comité de Modernización en su Informe Séptimo sobre el Escrutinio de los Asuntos Europeos (Informe Séptimo H.C. 791 (1997-98), de 9 de junio de 1998), y el Libro Blanco de Gobierno sobre el Escrutinio de Asuntos Europeos de las propuestas sobre la acción gubernamental (Cm, 4095, de Noviembre de 1998). Se trataba de propuestas sobre la acción intergubernamental bajo los pilares segundo y tercero del Tratado de Maastricht, construidos dentro del margen de procedimientos de escrutinio y otros cambios hechos para dar efectividad PRATT Timothy, “The Role of National Parliaments in the Making of European Law”, en *The Cambridge Yearbook of European Legal*, Vol. 1, 1998, Pp. 222 y 223. En el mismo sentido ver a CYGAN, Adam Jan, en “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 79.

⁹⁵⁶ En el Standing order num. 143, bajo la propuesta del Select Committee on Modernisation of the House of Commons, publicado en los informes de sesiones, 1997-1998, Seventh Report HC 791, del 17 June 1998, punto 9.

⁹⁵⁷ EU Legislation and Scrutiny Procedures, House of Commons Information Office, Factsheet L11, Legislation Series, Septiembre 2010, P. 6.

⁹⁵⁸ EU Legislation and Scrutiny Procedures, House of Commons Information Office, Factsheet L11, Legislation Series, Septiembre 2010, P. 7.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

evolución importante en el proceso de escrutinio parlamentario, debido a un mayor control parlamentario sobre el Gobierno en los temas europeos.

De este modo se amplió y reforzó el espectro de revisión sobre las decisiones tomadas por el Consejo de Ministros en los entonces, segundo y tercer pilar⁹⁵⁹. Asimismo se modificó el nombre de Select Committee on European Legislation, adoptando el actual European Scrutiny Committee⁹⁶⁰, ya que reflejaba más claramente el trabajo de este organismo⁹⁶¹.

Paralelamente, en el ámbito nacional, tuvieron lugar reformas institucionales en 1997 de interés para nuestro estudio, ya que se crearon los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. Aunque este tema supera nuestro estudio merece la pena señalar que conllevó la descentralización del escrutinio de la legislación europea a través de dos Comités Europeos especializados.

En cierto sentido, una forma de incrementar la influencia de los organismos descentralizados del Reino Unido en Europa, es a través de actuaciones que los involucren en las negociaciones y discutir dentro del Gobierno británico para alcanzar una posición de forma previa a la celebración de acuerdos por las instituciones europeas. Existe un solapamiento sustancial de competencias entre el

⁹⁵⁹CYGAN, Adam Jan, "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P.79.

⁹⁶⁰Standing Order num. 143.

⁹⁶¹ Esto fue propuesta del Select Committee on Modernisation of the House of Commons, publicado en los informes de sesiones, 1997-1998, Seventh Report, HC 791, del 17 de junio de 1998, en el punto 22.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Gobierno del Reino Unido y los ejecutivos descentralizados, y la consulta es esencial para evitar cualquier conflicto entre estos organismos⁹⁶².

Este sistema, se define como un “escrutinio asimétrico”, dado que el proceso de verificación europeo es objeto de acuerdo o convenio, de forma vertical u horizontal entre las instituciones nacionales y miembros subnacionales. Este modelo es particularmente complejo dadas las asimetrías en la descentralización del sistema británico que conjuga distintos modelos de descentralización, un modelo legislativo (Escocia) y un modelo ejecutivo (Gales) e Irlanda del Norte⁹⁶³.

La evolución que ha experimentado el European Scrutiny Committee desde su creación hasta la actualidad muestra una clara intención del Parlamento de reforzar el control hacia el Gobierno en los temas europeos. Al establecer los documentos que serán examinados por el European Scrutiny Committee, se da mayor transparencia porque permite menor confusión al momento de la selección y otorga mayor agilidad al procedimiento. También aporta transparencia a los ámbitos objeto de análisis, siendo adaptado paralelamente el funcionamiento del

⁹⁶² OLIVER, Dawn, *Constitutional Reform in the United Kingdom*, Oxford University Press, New York, 2003, Pp. 87-88. En este sentido fueron garantizadas medidas a través del *Concordato on Coordination of EU Policy Issues*, alcanzado entre el Gobierno británico y de los organismos descentralizados, que busca garantizar que estos últimos sean consultados sobre las materias delegadas, y puedan ofrecer una opinión a la línea de negociación de Reino Unido (Memorandum de Understanding, Cm. 5240, diciembre de 2001). Otra forma de participación de los organismos descentralizados en Europa es mediante la participación en las delegaciones del Reino Unido, de hecho pueden representar al país en dichas negociaciones en el marco de la posición general acordada. Ver en este sentido a OLIVER, Dawn, *Ibidem*.

⁹⁶³ CARTER, Caitriona A., “The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?”, en *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang, P. 401.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

European Scrutiny Committee a los cambios normativos de la UE, todos estos cambios producidos ha sido sin obstaculizar la labor del Ejecutivo.

En definitiva, se percibe que la serie de reformas a lo largo de este proceso han permitido la modernización del European Scrutiny Committee, en consonancia con el reforzamiento del papel de los Parlamentos en relación a los asuntos europeos. Ha mejorado la visión democrática de la nueva legislación bajo la negociación de la UE y además ha incrementado la transparencia y la conciencia parlamentaria de la conducta de los asuntos europeos, paralelamente a un mayor compromiso del Gobierno de transparencia en los asuntos de la UE⁹⁶⁴.

2.2.1) Las Grandes Funciones del European Scrutiny Committee.

El European Scrutiny Committee, se ocupa de examinar los documentos europeos y por tanto, se le atribuyen funciones de examen, seguimiento, vigilancia y control, e impulso. De acuerdo con los Standing Orders⁹⁶⁵ entre sus funciones generales⁹⁶⁶ se encuentran:

a) Informar su postura en cuanto a la importancia política y legal de tales documentos y, si estima apropiado, dar a conocer las razones de su opinión y sobre cualquier cuestión de principio, política o ley que se pueda ver afectada

⁹⁶⁴ KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar”, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 82.

⁹⁶⁵ El Standing Order son las reglas escritas bajo las que el Parlamento lleva a cabo su actuación. Algunos de estos reglamentos son temporales y duran hasta el final de una sesión o legislatura parlamentaria. <http://www.parliament.uk/about/how/role/customs/>

⁹⁶⁶ Standing Order num. 143 (1), apartados a, b, y c.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

b) Emitir recomendaciones para posibles consideraciones de los documentos⁹⁶⁷

c) Tener en consideración cualquier cuestión que surja sobre los documentos o cuestiones relacionadas.

El método de escrutinio de la Cámara de los Comunes cuenta con dos etapas de procedimiento. La primera comprende el examen de la documentación europea recibida para efectos de vigilancia⁹⁶⁸ y, la segunda la participación de los diferentes European Committees para dar conocer su postura debido a la consideración de una moción⁹⁶⁹, o en su caso la intervención del Pleno de la Cámara.

El European Scrutiny Committee posee cuatro labores importantes:

- 1) ser una fuente de análisis e información para dar a conocer en detalle los documentos a su juicio importantes y tomar evidencia oral y escrita,
- 2) seguimiento de los asuntos del Consejo, la posición de negociación de los Ministros de Reino Unido,
- 3) mantener bajo revisión legal, el desarrollo institucional y procedimental en la Unión Europea y las posibles implicaciones para el Reino Unido y las Cámaras, y,

⁹⁶⁷Standing Order num. 119 (European Standing Committes)

⁹⁶⁸Standing Order num. 143 de la Cámara de los Comunes, “Ordenes de referencia del Scrutiny European Committee”.

⁹⁶⁹Standing Order num. 119 de la Cámara de los Comunes, “Orden sobre los European Committees”. La participación de las Cámaras del Reino Unido en cuanto a la vigilancia del proceso legislativo europeo se centra en dos etapas, a) la primera es la de recibir la información y los documentos por el gobierno, para examinar y dar a conocer su opinión sobre las propuestas legislativas europeas y otros documento y segundo b) debatirlos si es considerado necesario, ver KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar”, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, UK, 2000, P. 82

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

4) cooperar con la comisión homóloga de la Cámara de los Lores, para asegurar que el sistema de escrutinio trabaja efectivamente y que el Gobierno cumple su obligación con el Parlamento⁹⁷⁰.

2.2.2) El Procedimiento de Escrutinio por el European Scrutiny Committee.

2.2.2.1) Etapa de selección y revisión de los documentos europeos.

El European Scrutiny Committee tiene dieciséis miembros, nombrados por la Cámara de los Comunes⁹⁷¹. Cuenta con un equipo de apoyo de catorce expertos, encabezado por el Secretario del Comité de Escrutinio, el Presidente Consejero (legislación europea) y un Consejero Asistente Legal⁹⁷². Se reúne una vez por semana (miércoles) durante el período de sesiones⁹⁷³.

⁹⁷⁰The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 8.

⁹⁷¹ Standing Order num. 143, punto 2. Los miembros del Comité actuales fueron nombrados el 26 de Julio de 2010, se conforma por ocho miembros del Partido Conservador, seis del Grupo Laborista y dos del Partido Liberal-Demócrata.

⁹⁷²The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 8.

⁹⁷³The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 9. La recepción de los documentos se hace en el Parlamento a través de la Oficina de Exterior y Commonwealth, dentro de los dos días laborales para su recepción, en Londres. The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 6, para un mayor detalle ver a CYGAN, Adam Jan., "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up*

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

La selección de los documentos para escrutinio, se realiza bajo la propuesta del equipo de expertos, que elaboran un informe que sugiere al European Scrutiny Committee qué documentos examinar. Son analizados los documentos y el Memorándum explicativo enviado por el Ejecutivo.

A los efectos del procedimiento de escrutinio se ha mantenido una definición generosa de qué es un documento de la UE. En este sentido es un documento de la UE⁹⁷⁴, cualquier tipo de propuesta de los Tratados europeos para legislación por el Consejo o del Consejo y el PE⁹⁷⁵; las propuestas de estrategia común, acción conjunta o posición común bajo el título V o VI del TUE a presentarse ante el Consejo o a Consejo Europeo⁹⁷⁶; las propuesta de posición común, la decisión marco, la decisión o un convenio del título VI del TUE que se prepara para su

Approach to European Constitutionalism, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 82.

⁹⁷⁴ La expresión “documento de la Unión Europea” está prevista en la orden permanente num. 16 (Procedimientos bajo el Acta o sobre la Unión Europea), No. 89 (Procedimiento en *Standing committees*) y No. 119 (*European Standing Committees*).

⁹⁷⁵ Esta categoría incluye propuesta de directivas, reglamentos y decisiones, también enmiendas de la Comisión. Bajo esta categoría se deberán tener en cuenta las enmiendas del PE en la primera y segunda lectura, normalmente son cuestiones de la serie COM. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section:, 1, Explanatory Memorandum., P. 10, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹⁷⁶ Adicionalmente se incluyen a los acuerdos, la información no clasificada que es depositada sobre operaciones de Política Exterior y Seguridad Pública y los sumarios sin clasificar de dicha información. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section:, 1, Explanatory Memorandum., P. 11, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

presentación al Consejo⁹⁷⁷. También, los documentos publicados por la UE que vayan a ser presentados a otra Institución europea, sin ser una propuesta de legislación; los documentos publicados para presentar ante el Consejo Europeo, el Consejo o el BCE⁹⁷⁸, y los documentos relacionados con los asuntos de la UE depositados en la Cámara por un Ministro.

Una vez recibidos los documentos por el Comité de Escrutinio y el Gobierno, el Ejecutivo deberá presentar un memorándum explicativo en un plazo no mayor a diez días. Este memorándum se considera un documento público, y en consecuencia es una fuente útil de información en los negocios y lo público⁹⁷⁹.

El memorándum explicativo, es una comunicación formal al Parlamento que se presenta con la información completa para el examen de la propuesta legislativa. Para dar mayor agilidad al proceso se envía a través de correo electrónico. Existe un formato estándar cuyo contenido debe describir, el nombre y número del documento (COM o SEC), y que institución lo somete a aprobación. También debe hacer una descripción en términos generales sobre la materia en que recae. Este documento, debe indicar quién es el ministro responsable principal, en caso de existir otro ministro con interés en el proceso también debe participar en la

⁹⁷⁷ Cualquier propuesta relacionada, decisión o convención a celebrar en éste ámbito por el Consejo. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section:, 1, Explanatory Memorandum., P. 11, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹⁷⁸ Incluye propuestas para acciones no legislativas por el Consejo tales como las Resoluciones, Recomendaciones y Opiniones, así como Libros Verdes, Libros Blancos, Informes de la Comisión o Comunicaciones al Consejo. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section:, 1, Explanatory Memorandum., P. 10, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹⁷⁹The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 7.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

elaboración del mismo. Debe aclarar si los documentos tienen interés para las administraciones descentralizadas (Escocia, Gales e Irlanda del Norte), especificando si comprende materias reservadas por estas y si requieren ser consultadas.

Además, debe contener: referencia sobre la base legal de la propuesta, el tipo de procedimiento en la UE y la votación aplicable, así como las implicaciones a la normativa de Reino Unido, si existe aplicación para Gibraltar y elaborar un análisis en relación con los derechos fundamentales. También debe concretar si tiene implicaciones en el área económica europea, cuestiones de subsidiariedad, implicaciones políticas, valoraciones de impacto, financieras. Por último debe contener la firma del ministro responsable⁹⁸⁰.

Se aprecia una precisa definición de los documentos objeto de análisis, que facilita el proceso de selección del Comité de Escrutinio y aporta agilidad. También, la información que el Gobierno debe aportar en el memorándum explicativo detalla aspectos muy importantes a considerar (titular de la responsabilidad, el tipo de normativa europea y el procedimiento legislativo, y sobre quiénes puede repercutir) incluye información importante y específica que permite un análisis más profundo y eficaz, en cuanto al ámbito de responsabilidad y la postura del ejecutivo, conlleva a que el Parlamento británico tenga mayor información para ejercer el impulso y control de los temas europeos, sin dejarlo en manos únicamente del Gobierno.

Merece la pena mencionar que también existe el memorándum explicativo sin enumerar, una propuesta que está siendo considerada por el Consejo pero que no

⁹⁸⁰Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section: 3, Explanatory Memorandum., P. 20-36, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

ha sido depositada. Al no ser un texto oficial, se trabaja de manera confidencial⁹⁸¹. Este instrumento permite el desarrollo del sistema de escrutinio, dado que no habrá que esperar a la publicación de un texto oficial que sea similar al documento con el que se esté trabajando en el Parlamento británico, de modo que, antes incluso de la decisión del Consejo, el Gobierno ya podrá presentar su postura⁹⁸². No obstante, se ha puesto de relieve que, al tratarse de un documento que se está discutiendo en el Consejo de Ministros de la UE, es difícil comprobar cómo ha sido dada la explicación del Gobierno. Incluso, a juicio de algunos autores, podría ser una pérdida de tiempo, porque aún no hay una propuesta definitiva, y se duplicaría el trabajo ya que no evitaría la elaboración de la recomendación final⁹⁸³.

En cuanto a la selección de los documentos europeos, se realiza una vez a la semana, cuando la Cámara está en sesión, y los resultados demuestran que un tercio de todos los documentos para control son seleccionados por los Subcomités y sólo la mitad de los examinados son propuestas legislativas⁹⁸⁴.

⁹⁸¹Parliamentary Scrutiny of European Union Documents, Guidance for Departments de 20 abril, 2009. Section: 3, Unnumbered Explanatory Memorandum., P. 31-32, Ver en, <http://europeanmemorandum.cabinetoffice.gov.uk/files/parliamentary-scrutiny-departments.pdf>

⁹⁸²The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 7. Este documento se presenta cuando existe información disponible acerca de la propuesta legislativa de la Comisión, pero no es la definitiva. El memorándum explicativo sin numerar se presenta con el fin de otorgar información sobre su contenido, debido a la necesidad de una respuesta rápida del gobierno, pero hay que esperar que sea depositado formalmente el texto de la Comisión.

⁹⁸³ CYGAN, Adam, Jan, *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 61.

⁹⁸⁴CYGAN, Adam, en, "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up*

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Por su parte, el European Scrutiny Committee, deberá especificar en el contenido del informe del documento, si:

a) El documento no es legal o políticamente importante. Ni futuras acciones o consideraciones son, en el momento necesitadas. Alrededor de la mitad de los documentos son puestos en esta vía.

b) El documento es de importancia legal o política y si amerita un informe sustantivo de la información de la Cámara, y pero que no requiere ser debatido.

c) El documento es legal o políticamente importante pero la decisión sobre si habrá un debate, se debe aplazar porque hay aspectos pendientes por conocer u opiniones de personas interesadas que deban oírse.

d) El documento es legal o políticamente importante y debe ser recomendado el debate en los Comités permanentes Europeos o en la Cámara⁹⁸⁵.

El análisis de los acuerdos de escrutinio de la Cámara de los Comunes deberá comenzar con una valoración en el contexto, político, legal y constitucional por el cual fueron seleccionados⁹⁸⁶. Para este procedimiento se requiere agilidad para analizar el documento, y realizar el informe con las principales previsiones detalladas⁹⁸⁷.

Approach to European Constitutionalism, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 90.

⁹⁸⁵ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de abril de 2010, P. 9. Ver el desarrollo hecho por KERSE C.S., "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, Pp. 85-86.

⁹⁸⁶ CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 55.

⁹⁸⁷ CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 54.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Para cada documento (excepto los de menor importancia) los miembros del European Scrutiny Committee deberán proveer de una propuesta breve. Esta pequeña asesoría es diseñada para dar información a los miembros del Gobierno y darle a conocer la importancia legal y política del documento, al final del mismo, dicho Comité emite una recomendación sobre el punto tratado⁹⁸⁸.

Durante la valoración de los documentos del European Scrutiny Committee, se consideran la importancia política, las consecuencias financieras, o el posible impacto en el Reino Unido. La importancia política puede incrementarse con dudas sobre la base legal, la falta de competencia de la UE para actuar y las dificultades de la propuesta en el impacto sobre la ley nacional vigente⁹⁸⁹. Estos elementos a considerar hacen que el proceso de identificación de los documentos importantes, no resulte fácil, principalmente porque se requiere efectividad y agilidad para identificar rápidamente las propuestas que deben examinarse.

En este sentido, CYGAN señala que, aunque no existe un criterio específico de implicaciones políticas, prácticas o legales de los documentos a examinar, existen algunos factores que deben ser considerados relevantes como que el Consejero Legal recomiende al Presidente la verificación de un documento para la revisión del Sub-Comité. Igualmente deben tomarse en cuenta aspectos como la naturaleza del documento, (Libro Verde o Blanco, propuesta legislativa europea o informe rutinario); ámbito de aplicación de la propuesta, incluyendo el grado de interés del Reino Unido, implicaciones políticas, problemas legales, impacto público y político, reacciones parlamentarias europeas y nacionales, recomendación de ONG u otros partidos interesados, Involucramiento previo del

⁹⁸⁸ CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 58.

⁹⁸⁹ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de abril de 2010, P. 9.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Comité Selecto o Sub-Comité en relación con la documentación o un informe pronto, información incompleta de los Estados miembros, intereses particulares de expertos miembros de Sub- Comité, etc⁹⁹⁰.

Aunque no existen criterios definidores de los factores políticos y legales para afirmar que un documento es importante, se prevé la presencia de un equipo de expertos legales que ha de analizar, dar seguimiento, y vigilar que las cuestiones tratadas con el Gobierno sean aclaradas o escuchadas. Dado que se trata de especialistas en las diferentes materias, el escrutinio tendrá mayor garantía con toda seguridad.

La documentación considerada con importancia legal o política por el European Scrutiny Committee se da a conocer en el Informe semanal, que describe el documento y su progreso, con una serie de criterios que el Comité de Escrutinio debe considerar para obtener información del Gobierno al respecto. Estos informes son publicados en el sitio web del Comité⁹⁹¹.

El European Scrutiny Committee considera un promedio de mil cien documentos al año⁹⁹². Esta etapa de revisión del documento se enfrenta al estudio de miles de documentos recibidos por el Comité a lo largo del año, sin embargo alrededor de

⁹⁹⁰ CYGAN, Adam Jan, "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 90.

⁹⁹¹ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 9.

⁹⁹² The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, Issued by the Department of the Clerk of the House No.7 de Abril de 2010, P. 6.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

quinientos son considerados con importancia política o legal, y unos cuarenta se debaten ante él⁹⁹³.

De manera general, únicamente un tercio de los documentos plantea cuestiones de importancia jurídica y política. Entre los documentos con menor importancia se incluyen los informes de hechos, enmiendas menores, propuestas para la consolidación de legislaciones existentes, y propuestas que tiene un impacto mínimo o ninguno sobre la legislación del Reino Unido y que no plantean cuestiones más profundas⁹⁹⁴.

Sin embargo, existe la posibilidad de que la propuesta sea modificada en profundidad. En este caso la Comisión generalmente deja sin aclarar el fondo del asunto hasta que exista más información disponible acerca del progreso de las negociaciones o resultados. En algunas ocasiones en que se requiere mayor información incluso cuando el documento ya ha sido aclarado⁹⁹⁵.

La información elaborada por el Comité de Escrutinio es de naturaleza pública y privada. La primera se comunica a través de notas privadas y la segunda es publicada semanalmente dando a conocer sus deliberaciones, incluyendo los consejos sobre los documentos o parte de los documentos que poseen importancia política o legal⁹⁹⁶.

⁹⁹³ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 10.

⁹⁹⁴ NORTON, Philip, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 60.

⁹⁹⁵ The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, del 7 de Agosto de 2010, P. 9.

⁹⁹⁶ CARTER, Cairtriona A., "The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?" en, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*,

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

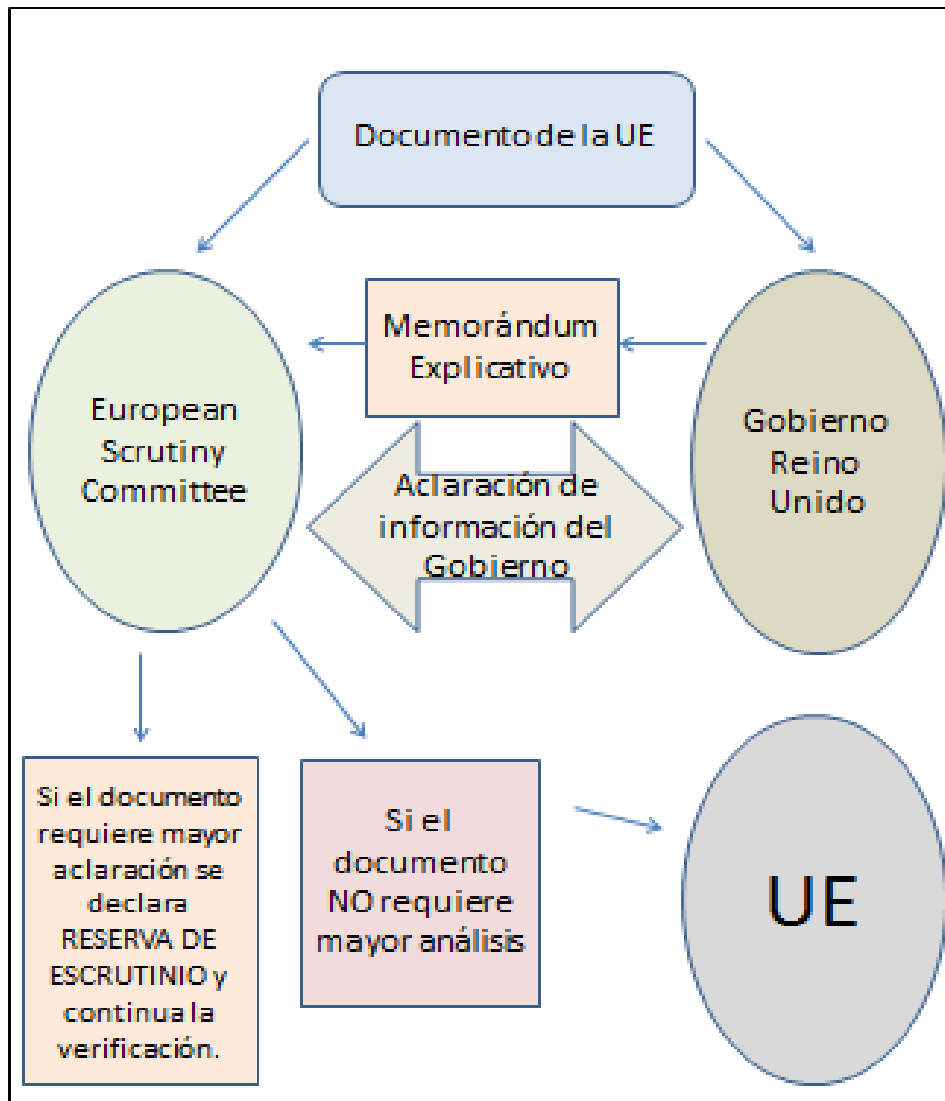


Tabla 60. Selección y revisión de los documentos europeos. Elaboración propia.

coordinado por MAURER Andreas y WESSELS Wolfgang. Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P. 408.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

2.2.2.2) La labor de los European Committees en el proceso de escrutinio.

Los European Committees reciben los documentos para examen y debate por decisión del European Scrutiny Committee⁹⁹⁷. Su objetivo principal es formular recomendaciones sobre el tema principal de los documentos de la UE⁹⁹⁸. El formato de estos Comités tiene mucho potencial ya que permite un examen profundo de los documentos, dado que los seleccionados serán analizados a través de un proceso de preguntas y de debate. La discusión permite demandar un acuerdo o compromiso de forma directa entre los parlamentarios con los Ministros del Gobierno⁹⁹⁹. Son recomendados a debate por los Comités una media de cuarenta documentos anualmente¹⁰⁰⁰.

La intervención de los European Committees es una práctica relativamente nueva para la Cámara de los Comunes ya que, entre 1973 y 1991, todos los documentos europeos fueron debatidos por la Cámara, durante las últimas sesiones nocturnas, consideradas tan improductivas como impopulares¹⁰⁰¹.

⁹⁹⁷En una nota se publica en el Apéndice relativo a los Comités Permanentes al final de las votaciones del día y Procedimientos, estará en el paquete de las votaciones de la mañana siguiente. Los documentos que no ameriten debate, podrán ser etiquetados por la Comisión para un futuro debate.

⁹⁹⁸Standing Order 119, (7).

⁹⁹⁹Permite que los servidores públicos tengan una participación directa durante el debate, The European Scrutiny System in the House of Commons, por el the Department of the Clerk of the House num. 7 de Abril de 2010, P. 12.

¹⁰⁰⁰The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, 7 de Abril de 2010, P. 10.

¹⁰⁰¹ CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 68.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

A partir de 1991, los documentos legislativos europeos recomendados para debate eran remitidos a los Select Committees Departments (Comisiones parlamentarias), no tanto con el fin de proponer enmiendas a la propuesta legislativa como de debatirlas¹⁰⁰². Posteriormente y antes de la reforma de noviembre de 1998, existían dos European Committees: el subcomité A era responsable de Agricultura, Pesca, Transporte y Medio Ambiente, y el subcomité B, que cubría las propuestas de debate de cualquier otro departamento¹⁰⁰³.

Actualmente, el procedimiento de escrutinio cuenta con tres European Committees; A, B y C. Sus funciones se distribuyen conforme a las materias asignadas¹⁰⁰⁴:

¹⁰⁰² La Cámara de los Comunes aprobó el nombramiento de un Select Committee para considerar el procedimiento de examen de las propuestas de legislación secundaria de la UE (Diario Oficial del día 21 de diciembre de 1972).

¹⁰⁰³ Los conocidos como European Standing Committees, atrajeron poco interés, los encuentros estaban restringidos a dos horas y media, y los debates en la Cámara también atraían poca atención, ver a NORTON, Philip, -“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996, P. 97. En el mismo sentido ver a CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 71-73.

¹⁰⁰⁴ Standing Order 119, (7) Aunque ha sido recomendado que el número de los Comités de Europeos sean incrementados a cinco, porque permitiría mayor claridad en el ámbito funcional, (ver el Segundo Informe del Committee de Modernization, Scrutiny of European Business (2004-05, HC 465) párrafo 92) el Gobierno no cree que esta idea prospere ya que si el Comité no trabaja, no parece tener sentido incrementar su número. HC 508, *Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons*, House of Commons Select Comité on Modernisation of the House of Commons, publicado el 1 de abril de 2004, P.5.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

- **European Committee A.-** Energía y cambio climático; Medio ambiente, Alimentación y Asuntos rurales; Transporte, Comunidades y Municipalidad; Comisión de Silvicultura.
- **European Committee B.-** Hacienda; Trabajo y Pensiones; Oficina de Exterior y Commonwealth; Desarrollo Internacional, Ministerio del Interior Británico; Justicia; y asuntos y asuntos no asignados.
- **European Committee C.-** Negocios, Innovación y Habilidades; Escuelas de niños y Familias; Innovación, Cultura Deportes; Salud.

Por lo que se refiere a su composición, cada European Committee cuenta con trece miembros¹⁰⁰⁵, nombrados por el Committee of Selection¹⁰⁰⁶ respecto de los documentos europeos que les serán remitidos. A su vez, el Committee of Selection podrá nombrar a un mismo miembro para encargarse de varios documentos¹⁰⁰⁷.

En el nombramiento de los miembros, el Committee of Selection lleva a cabo una selección rigurosa que tiene en cuenta las cualificaciones de los miembros

¹⁰⁰⁵ Por lo que se refiere al número de miembros se ha propuesto que la composición básica del Comité se reduzca a nueve Segundo Informe del Select Committee on Modernization of the House of Commons, Scrutiny of European Business (2004-05, HC 465) párrafo 92.

¹⁰⁰⁶ El Committee of Selection cuenta con nueve miembros de la Cámara. Las decisiones sobre los nombramientos de los Select Committees son publicadas en el Diario de votos y procedimientos.

¹⁰⁰⁷ Standing Order 119 (3). En cuanto al nombramiento de sus miembros, estos serán el Jefe encargado de la disciplina de partidos con el número de miembros representando a cada uno de los partidos en el Comité de acuerdo con los “usual channels” citado por CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 57.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

nombrados y la composición de la Cámara¹⁰⁰⁸. Cuando sea factible, deberá incluir en los nombramientos, al menos dos componentes del European Scrutiny Committee y otros dos del Select Committee pertinente, cuyas responsabilidades sean más cercanas¹⁰⁰⁹.

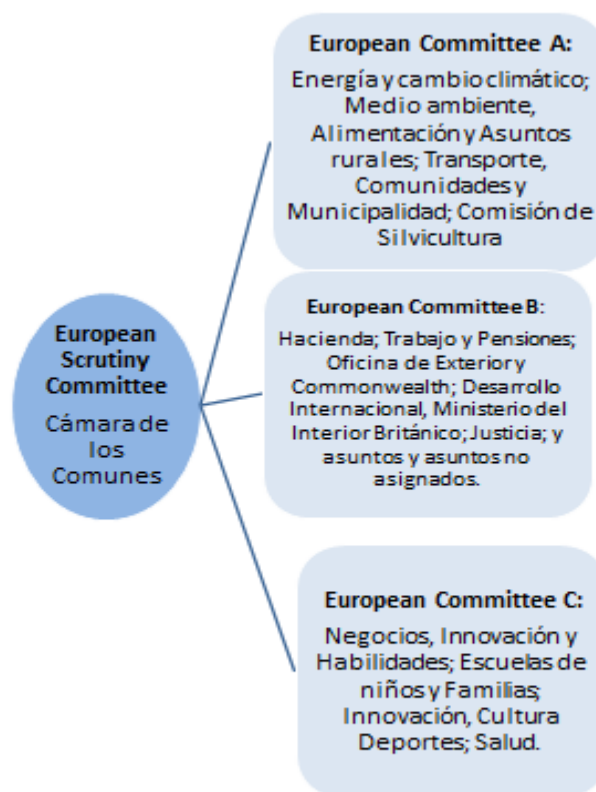


Tabla 4. Los European Committees. Elaboración propia.

¹⁰⁰⁸ Deberán ser nombrados al menos dos miembros del comité selecto nombrado bajo el Standing Order 152, cuyas responsabilidades más cercanas en cuestión de materia del documento o documentos, según establece el Standing Order 119 (4).

¹⁰⁰⁹ Standing Order 119, (4).

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

A) El examen de los documentos por los European Committees.

El European Scrutiny Committee remite los documentos de la UE al European Committee para su análisis. En los documentos le indicará el tema principal de examen, para que el European Committee dé su opinión y haga recomendaciones¹⁰¹⁰.

El European Committee no toma una decisión sobre el mérito de cada documento, únicamente realiza una evaluación sobre la importancia de éste, y si deberá o no ser debatido, con el fin de identificar cuáles son los problemas potenciales, así como los beneficios¹⁰¹¹.

Con el fin de evaluar la información se solicita explicación del ministro competente, y puede recomendar para debatirlo y aclarar las propuestas¹⁰¹². El

¹⁰¹⁰ A menos que la Cámara ordene otra cosa. Order Standing núm. 119 (7). En este caso puede ser que envíe directamente el documento recomendado para debate al comité apropiado, ver a NORTON, Philip, -“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996, P. 97

¹⁰¹¹ El proceso de escrutinio requiere rapidez, por eso si el Comité tiene el texto oficial de un documento y el Memorándum del Gobierno a media noche del martes, frecuentemente informa sobre el documento el miércoles, Ver en *The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament*, del 7 de Abril de 2010, P. 10.

¹⁰¹² Por lo que se refiere al funcionamiento del *European Union Committee* de la Cámara de los Lores, los informes cuyo contenido es el análisis y recomendaciones y evidencias tomadas, se harán públicos (desde 1987) las copias de enviadas a los departamentos de Gobierno, también se enviarán, a la Comisión Europea, al PE, a la Representación permanente del Reino Unido, a la Presidencia Europea en turno y a los Comisiones Europeas de otros Parlamentos nacionales. NORTON, Philip, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 101.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

European Committee da seguimiento también las actividades de los ministros de Reino Unido en el Consejo de la UE (a través de preguntas parlamentarias, y algunas veces, pregunta a los ministros a través de entrevistas) y en ocasiones conduce solicitudes generales de acontecimientos legales, procedimentales o desarrollo institucional en la UE¹⁰¹³.

B) El Debate en los European Committes.

El debate es accesible a todos los miembros de la Cámara y permite preguntar a los ministros, sin que las preguntas sean anunciadas previamente, durante un periodo de una hora, o hasta una hora y media¹⁰¹⁴. Sin embargo, las oportunidades ofrecidas por esta parte del proceso de escrutinio han tendido a ser infrutilizados¹⁰¹⁵.

¹⁰¹³ www.parliament.uk/parliamentary_committees/european_scrutiny.cfm

¹⁰¹⁴ En cuanto a la toma de decisiones, se considera que existe quórum, cuando hay presencia de tres miembros, sin incluir al Presidente. Cualquier parlamentario de la Cámara puede intervenir pero únicamente los miembros del Comité tendrán derecho a proponer una moción, votar o ser parte del quórum. Standing Order 119, (5) y (6). En relación al punto número 6, CYGAN menciona que el objetivo de esta decisión fue promover que el proceso legislativo europeo se volviera parte central de todo los miembros, sin embargo considera que, con excepción de las políticas de pesca, no ha sido utilizado de forma general y hay una cierta apatía entre los parlamentarios que puede deberse a que no consideran tan relevantes los “standing committes” posiblemente por la falta de tiempo para preparar los encuentros y la imposibilidad de poder participar de lleno, ver en CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, KluwerLaw International, The Hague 2001, P. 69.

¹⁰¹⁵ The European Scrutiny System in the House of Commons Department of Chamber and Committee Services, de Abril, 2010, P. 12.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Al inicio de la sesión, un miembro del European Scrutiny Committee podrá hacer una breve declaración explicando la decisión de remitir el documento a uno de los European Committees¹⁰¹⁶. El procedimiento inicia con una breve declaración introductoria del ministro o ministros responsables y posteriormente comienza el periodo de preguntas. El Presidente del European Committee, puede permitir media hora adicional de preguntas. Las enmiendas puede ser desechadas (son sujetas a selección por el Presidente). En total, el proceso no dura más dos horas y media¹⁰¹⁷.

El Presidente del European Committee permite a los ministros de la Corona realizar declaraciones y contestar preguntas de los miembros del European Committee. Sin embargo, respecto a una moción relativa a algún documento de la UE o documentos remitidos al European Committee del cual el ministro ha tenido conocimiento, los miembros del Gobierno no podrán contestar preguntas transcurrida una hora desde el comienzo de la sesión, aunque el Presidente podrá alargar las preguntas media hora¹⁰¹⁸.

Una vez concluido el procedimiento mencionado, se efectuará la moción referida, y las enmiendas presentadas podrán ser desechadas¹⁰¹⁹. De forma posterior, el

¹⁰¹⁶ Standing Order 119, (8).

¹⁰¹⁷ The European Scrutiny System in the House of Commons Department of Chamber and Committee Services, de Abril, 2010, P. 12.

¹⁰¹⁸ Standing Order 119, (9).

¹⁰¹⁹ En cuanto a la duración del procedimiento, en el caso que este no haya concluido, el Presidente deberá interrumpir la consideración de tal moción y las enmiendas si el Comité ya ha estado durante un periodo de dos horas y media. Este deberá entonces hacer mención inmediatamente de; la pregunta sobre cualquier enmienda ya propuesta desde la presidencia y, la cuestión principal o cuestiones principales a enmendar. Standing Order 119, (10).

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Presidente del European Committee deberá informar a la Cámara si ha tomado o no una resolución¹⁰²⁰.

Si la Cámara realiza alguna moción en relación con algún documento de la UE relativo a algún informe del European Committee, el Presidente del European Committee deberá preguntar en el acto si existe alguna enmienda al respecto¹⁰²¹.

En cuanto al resultado del debate, cabría esperar que la moción al Gobierno fuera enmendada o acordada por el Comité, sin embargo, podría no tener éxito¹⁰²². No obstante, es evidente que la finalidad de este proceso es la presencia del ministro para dar a conocer su postura política y discutir con los miembros del Comité. Al respecto CYGAN apunta que la primera hora en que el responsable de los ministros contesta las preguntas del debate, permite reforzar el principio de responsabilidad ministerial¹⁰²³.

En cuanto a la difusión de la información sobre los debates, la lista de documentos recomendados para discutir aparece en el tablón, los Documentos Europeos remitidos a los Comités Europeos, será publicada en los vestíbulos y en otras partes de la Cámara. Información similar. Aparece en la sección de Future

¹⁰²⁰ Standing Order 119, (10). Si la moción es hecha en la Cámara.

¹⁰²¹ Conforme a las modificaciones proporcionadas en el Standing Order 119 (12), las órdenes permanentes serán aplicadas a los Comités europeos: No 85 (el Presidente de comités generales); el No 88 (las Reuniones de comités generales); y el No 89 (Procedimiento en comités generales).

¹⁰²² NORTON, Philip, -“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996, Pp. 97-98.

¹⁰²³ CYGAN, Adam Jan, en “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 87.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Business, parte E “Negocios que sean llevados a la Comisión Europea, su acceso es posible también a través de la web del European Scrutiny Committee. Asimismo, los documentos para debate estarán disponibles a partir de una semana después de la celebración del debate en la Oficina del Voto¹⁰²⁴, también estarán disponibles los Informes del European Scrutiny Committee, con la intención de ser concisos sobre las implicaciones del documento¹⁰²⁵.

La doctrina considera que el control ha ganado en calidad porque permite a los parlamentarios conocer los argumentos de los miembros del Gobierno y debatir¹⁰²⁶. Cabe destacar la importancia que conlleva conocer la información sobre políticas que está defendiendo el Gobierno en las instancias europeas. Asimismo, no debe olvidarse la relevancia de la premura del proceso que permite al Parlamento tomar postura y debatir las propuestas antes de que los encuentros tengan lugar en la UE¹⁰²⁷.

Un aspecto más favorable del European Scrutiny Committee, es el grado de objetividad en el procedimiento ya que no debate los méritos del documento, y que deja esta discusión a las Comisiones permanentes o a la Cámara. Como resultado los miembros del European Scrutiny Committee pueden expresar

¹⁰²⁴ La Oficina del Voto suministra documentos parlamentarios y del Gobierno (incluidos los documentos de la UE) a los miembros de sus instituciones y otros.

¹⁰²⁵The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de abril de 2010, P. 13.

¹⁰²⁶CYGAN, Adam Jan, en su obra “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 88.

¹⁰²⁷ HAZELL Robert, y AKASH Paun, “Parliamentary Scrutiny of Multi-Level Governance”, 30 de junio de 2006, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devolution_and_health/Parliamentary%20Scrutiny%20of%20MLG.pdf, P. 3.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

diferentes puntos de vista, sobre los asuntos europeos, de manera general siendo más fácil llegar a un consenso¹⁰²⁸.

Ahora bien los debates en los European Committees, han sido menos atractivos que los debates celebrados en la Cámara. Este hecho, aunado al horario de debate (a las diez de la noche) lleva a tener poca audiencia¹⁰²⁹. Asimismo, su rendimiento no ha sido el esperado. Sus procedimientos son excesivamente ritualistas, entorpecidos por la concurrencia de muchos intereses políticos, y consumen demasiado tiempo y esfuerzos. No es extraño que se haya considerado necesaria una reforma¹⁰³⁰.

En este sentido, el Modernisation Committee de la Cámara de Comunes a través de su Presidente Peter Hain, señaló que los encuentros de los European Committees han sido poco relevantes, y lamenta que el examen de algunos documentos haya sido mal atendido al haberse considerado que tenían poco interés¹⁰³¹, tanto en los informes de estos comités como en sus recomendaciones para debate.

¹⁰²⁸ CARTER, Cairríona A., The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control? En, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang. Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P. 409.

¹⁰²⁹ NORTON, Philip, -“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996, P. 97.

¹⁰³⁰ Establecido en el HC 508, *Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons*, elaborado por la Cámara de los Comunes, Select Committee on Modernisation, P.5.

¹⁰³¹ HC 508, *Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons*, elaborado por la Cámara de los Comunes, Select Committee on Modernisation, P.1

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Por este motivo, realiza una serie de propuestas, como la creación de un gran Comité Europeo que pueda incluir miembros de Reino Unido en el PE, con potestad para formular preguntas de la Comisión Europea u otros altos funcionarios de la UE. Por otra parte, el Modernisation Committee sugiere una serie de reformas para incrementar los vínculos entre los European Committees y el European Scrutiny Committee, o abolir los European Committee y que sus funciones fueran asumidas por las comisiones parlamentarias permanentes¹⁰³², sin embargo hay que tener en cuenta el riesgo de sobre carga de trabajo que supondría a las comisiones permanente.

En todo caso se está planteando la creación de cinco subcomités en el European Scrutiny Committee para aumentar las especialización, pero en último término, los debates importantes serían realizados en el Westminster Hall y los de mayor trascendencia en el Pleno de los Comunes¹⁰³³.

En consecuencia, la especialización de sus comités y la difusión de su actuación son importantes, pero, también debe tenerse en cuenta su excesivo ritualismo que casa mal con la necesidad de celeridad en la toma de decisiones.

¹⁰³²Modernisation Committee of the House of Commons, 1997-2005, Research Paper 05/46, 14 de junio 2005. <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2005/rp05-046.pdf>

¹⁰³³HC 508, *Scrutiny of European Matters in the House of Commons :Government Memorandum from the Leader of the House of Commons*, Select Committee on Modernisation of the House of Commons, publicado el 1 de abril de 2004, P.6. Ver también, en *The UK Parliament and European Business*, Vaughne Millar, International Affairs and Defence Section, House of Commons Library, Research paper 05/85, 2 de diciembre de 2005, en el punto 26, P. 26.

2.2.2.3) El Debate de las propuestas legislativas en la Cámara de los Comunes como parte central del procedimiento de control.

Los debates con el Ejecutivo en la Cámara deben tener una duración de una hora y media, pudiendo ser más largos si lo solicita la Comisión de Control¹⁰³⁴. La relevancia de estos asuntos exige que sea la Cámara de los Comunes y no los European Committees quien se encargue de debatir las propuestas legislativas, debido a su importancia “*viene a ser la parte central del procedimiento de escrutinio*”¹⁰³⁵.

Para su ejercicio, es necesario que exista; la recomendación de la European Scrutiny Committee, tomado por la Cámara, y exige como requisito que sean “etiquetados” para moción por la Cámara.

Existen dos tipos de debates que pueden tener lugar en la Cámara de los Comunes; los debates sobre las mociones por aplazamiento y, las Jornadas de

¹⁰³⁴ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 14.

¹⁰³⁵ CYGAN, Adam Jan., National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 68. Según el documento, The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, “*cada año el Comité de Escrutinio recomienda para debate a la Cámara alrededor de tres documentos considerado de particular importancia*” en la sesión de 2006-97 fueron debate sobre la implementación del Programa de la Haya sobre Justicia y Asuntos Internos, Galileo y sobre el Programa para la protección de infraestructura, de fecha del 7 de Abril de 2010, P. 14.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Oposición¹⁰³⁶. Corresponde al Ejecutivo la decisión de si estos debates se llevarán a cabo, ya que se considera que es un juicio de oportunidad. Es decir, “*los debates puede llevarse a cabo en la Cámara solamente si el Gobierno está dispuesto a proporcionarle tiempo*”¹⁰³⁷. Es evidente la flexibilidad que posee el Ejecutivo en cuanto a los asuntos legislativos europeos y su libertad sobre la política exterior.

El procedimiento previo para un debate sobre la moción de un aplazamiento debe ser brevemente trazado. En aplicación del Standing Order núm. 24, un diputado puede proponer debatir una moción en la Cámara con el objetivo de discutir un tema importante y específico que amerite ser objeto de atención especial. Dicho debate normalmente deberá tener lugar en las 48 horas siguientes¹⁰³⁸.

En cuanto al procedimiento, la secuencia de actuaciones es la siguiente¹⁰³⁹:

El Presidente del European Committee debe informar formalmente a la Cámara sobre la resolución acordada. Por su parte, el Gobierno presenta una moción relativa al documento (no necesariamente la misma que la acordada por el Comité).

¹⁰³⁶ SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Française et Britannique aux Communautés et à L'Union Eurpéennes*, Edit. Bibliotheque Constitunelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 228.

¹⁰³⁷ Establecido 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, “*al cada año el Comité de Escrutinio recomienda para debate a la Cámara alrededor de 3 documentos considerado de particular importancia*”, con fecha del 7 de Abril de 2010, P. 14.

¹⁰³⁸ SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Française et Britannique aux Communautés et à L'Union Eurpéennes*, Edit. Bibliotheque Constitunelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002, P. 228.

¹⁰³⁹ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 14.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Cuando la moción es desechada por la Cámara, se adopta inmediatamente la resolución acordada (sin debate). Sin embargo, si se presentan enmiendas y, con sujeción a la selección por la Presidencia, serán desechadas y sometidas a votación. Una vez que la Cámara ha llegado a una resolución en relación con el documento, el documento es aclarado.

El interés de debate en los asuntos europeos, es igual para ambas Cámaras del Reino Unido¹⁰⁴⁰. Sin embargo, dado que la Cámara de los Comunes posee mayor carga legislativa hay menos lugar para discusiones parlamentarias informativas. Las cuestiones de mayor interés son idénticas en ambas Asambleas; agricultura, pesca, y el presupuesto europeo¹⁰⁴¹.

Por lo que concierne a la publicidad de los debates, al igual que en un European Committee, el Gobierno presenta la moción sobre el documento que considera la Cámara¹⁰⁴², y dicha moción se publica en la sección Future Business, en la parte C, siempre que sea presentada con antelación¹⁰⁴³. Además, las enmiendas a la

¹⁰⁴⁰ En el Senado tienen lugar principalmente los debates trimestrales y los debates sobre los informes de los Select Comités, también se encarga de la sesión plenaria del debate semestral sobre los Libros Blancos.

¹⁰⁴¹ SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Français et Britannique aux Communautés et à L'Union Eurpéennes*, Edit. Bibliotheque Constitunnelle et de SciencePolitique Tome 108, Paris 2002, P. 227.

¹⁰⁴² The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 14.

¹⁰⁴³ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 14.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

mociones del Gobierno pueden ser publicadas por los administradores de la Oficina¹⁰⁴⁴

El documento final estará disponible en la Oficina de Votación¹⁰⁴⁵, así como los debates de los European Committees.

El debate en la Cámara de los Comunes de los asuntos considerados de importancia permite que el tema en cuestión adquiera difusión, esto incrementa la cercanía con los ciudadanos de la actuación del Gobierno en los asuntos de la UE, y, por ende, el factor democrático se ve reforzado.

¹⁰⁴⁴ The European Scrutiny System in the House of Commons, A short guide for members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee, del 7 de Abril de 2010, P. 14.

¹⁰⁴⁵ La Oficina del Voto suministra documentos parlamentarios y del Gobierno (incluidos los documentos de la UE) a los miembros de sus instituciones y otros.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

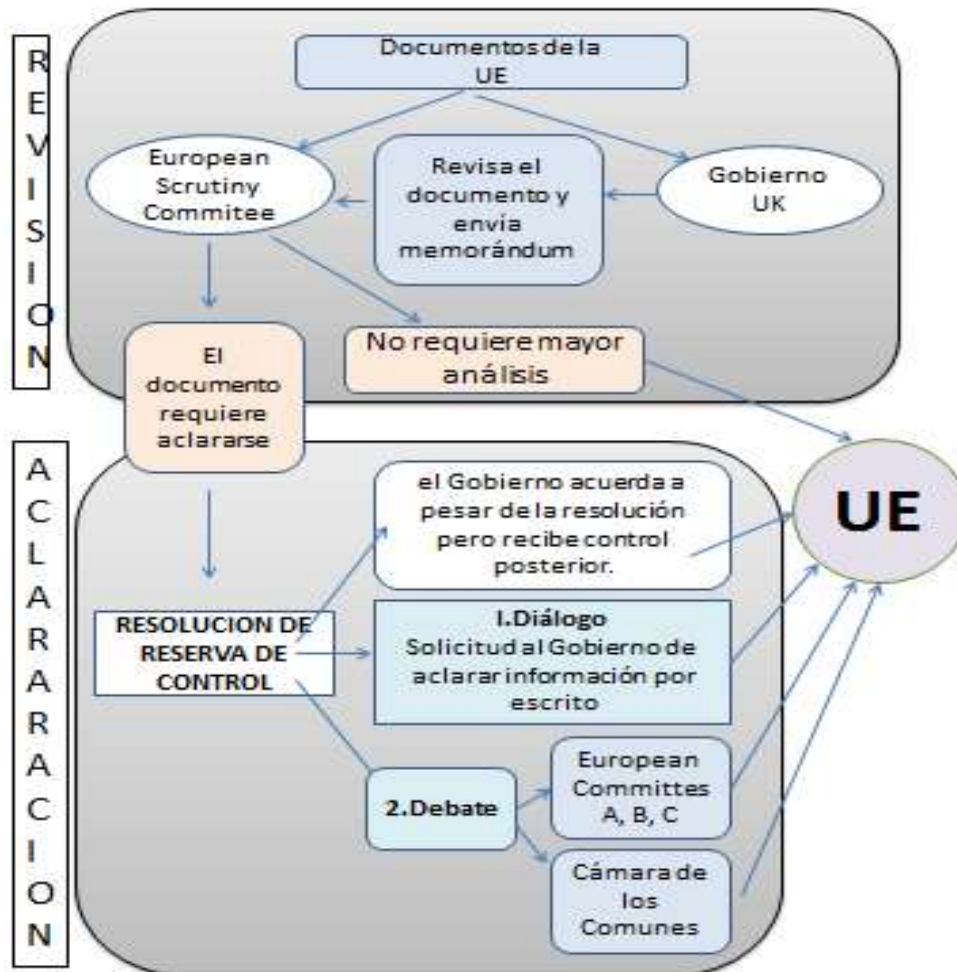


Tabla. Sistema de Resolución de Escrutinio. Elaboración propia.

2.2.2.4) La Resolución de Reserva de Escrutinio.

Mediante la Resolución de reserva del 17 de noviembre de 1998 el Ejecutivo se compromete a no acordar documentos que estén bajo examen por el Comité o la

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Cámara. Con ello se pretende garantizar el respeto de un periodo mínimo de control por el Gobierno¹⁰⁴⁶.

Se considera que el proceso de verificación de los documentos europeos no ha terminado mientras existan elementos de importancia política o legal que requieran de mayor aclaración, o porque se esté a la espera de la consideración de la Cámara¹⁰⁴⁷. Cualquier programa, plan o recomendación para la legislación europea, acuerdo político, propuesta sobre el procedimiento legislativo ordinario, o propuesta del procedimiento de acuerdo para una posición común, son las materias establecidas por la Resolución de reserva de escrutinio para que el Ministro se abstenga de acordar ante el Consejo o Consejo Europeo¹⁰⁴⁸.

El objeto principal de la resolución de reserva es imponer disciplina sobre los ministros y los diferentes departamentos. Con este proceso se pretende que el Parlamento escuche la postura del Ejecutivo¹⁰⁴⁹ antes de llegar a un acuerdo ante las instituciones europeas¹⁰⁵⁰.

¹⁰⁴⁶ Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, Mayo 2013, P. 68.

¹⁰⁴⁷ En la Cámara, los documentos no se consideran aclarados hasta que la moción se acuerde. Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998, apartado 1. Dentro de la materia reservada comprende cualquier propuesta de la legislación europea, o posición común bajo los títulos V y VI del TUE.. Ver el Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, Mayo 2013, P.44.

¹⁰⁴⁸ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998, apartado 2.

¹⁰⁴⁹ Existieron dos motivos para extender el contenido de la reserva de escrutinio, uno era introducir el procedimiento de escrutinio dentro de los pilares intergubernamentales, y el otro la introducción del Tratado de Maastricht del proceso de codecisión, debido a que en este procedimiento el PE obtenía atribuciones legislativas, esto complicaba la participación de la Cámara de los Comunes, como el resto de los parlamentos nacionales, debido a que complicaba

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Con el fin de proteger la integridad de los procesos legislativos europeos, el Comité debe consultar a la REPER ante la UE y al Gabinete, cuando decida mantener una reserva, o debe enviar una carta para aconsejar a los Ministros sobre el riesgo de ignorar la resolución de reserva.

El Gobierno debe abstenerse de acordar los documentos objeto de examen por el Comité¹⁰⁵¹, salvo las siguientes excepciones; cuando el Ejecutivo considere que el asunto de la propuesta es secreto o confidencial, las decisiones de propuestas habituales, rutinarias o similares a algún examen ya completado, y las propuestas que fueron recomendadas por el European Scrutiny Committee para debate, pero que éste decidió innecesaria la aclaración del documento¹⁰⁵².

mantenerse en contacto sobre las diferentes etapas como eran las enmiendas introducidas a las propuestas por la Asamblea Europea, es por ello que se acordó que la reserva de resolución de escrutinio debía contener cómo se acordaba la propuesta (posición común, texto conjunto, confirmación de posición común), CYGAN, Adam Jan, *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, TheHague 2001, P. 65.

¹⁰⁵⁰ Cabe señalar que el objetivo de este sistema no es paralizar la función del Gobierno, si no ser tolerante en su actuación estableciendo un margen de control de la misma. Al respecto, CYGAN señala que el objetivo de la Resolución de Reserva y sus lineamientos son mantener un equilibrio al ejercer un escrutinio efectivo sobre el ejecutivo, ya que existen razones especiales para considerar excepciones en muy limitadas circunstancias, ver a CYGAN, Adam Jan, *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 66.

¹⁰⁵¹Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998, apartado 1.a).

¹⁰⁵²Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998, apartado 3, puntos a y b.No obstante, en el caso de que el Gobierno considera argumenta alguna de las razones especiales y el Parlamento considera que no está claro que sea habitual, rutinaria o similar deberá someterse a reserva. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, Mayo 2013, P. 64

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

El Comité controla de forma posterior el Ministro, esto es, tras adoptar el acuerdo ante el Consejo, el Ejecutivo deberá informar en la primera oportunidad¹⁰⁵³. De este modo, el Ejecutivo envía al Presidente del Comité una declaración para la Cámara, con los resultados obtenidos y los motivos por los que decidió acordar sin esperar a la aclaración del documento. Esta declaración puede ser escrita u oral, en la práctica generalmente se presenta de forma escrita¹⁰⁵⁴.

Existe la posibilidad de que antes de finalizar el escrutinio de una propuesta, los Departamentos de Gobierno decidan acordarla, para ello, en una etapa temprana deben alertar al Gabinete-*quien es el vínculo oficial en la revisión de los documentos europeos y las Cámaras*-. Pese a ello, el Comité no aceptará que se evada el escrutinio cuando considera que podía haberse prevenido, por acciones tempranas por los Departamentos de Gobierno. Y en los casos importantes, el Ejecutivo puede ser llamado a explicar la actuación de sus Departamentos¹⁰⁵⁵.

A pesar del limitado alcance de la reserva-dado que no impide el inicio de negociaciones del Gobierno en los grupos de trabajo del Consejo-, garantiza la posibilidad de discusión parlamentaria¹⁰⁵⁶. La reserva del parlamento no otorga

¹⁰⁵³ Resolución de la Cámara de los Comunes del 17 de noviembre de 1998, apartado 4, puntos a y b.

¹⁰⁵⁴ Durante las diferentes etapas del proceso legislativo europeo los Ministros pueden votar propuestas repentinamente o aprobar enmiendas de último minuto. Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, Mayo 2013, P. 66.

¹⁰⁵⁵ Parliamentary Scrutiny of European Union Documents. Guidance for Departments, Mayo 2013, P. 66.

¹⁰⁵⁶ ALBERTÍ Rovira, Enoch y ROIG Molés, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ Tremps, Pablo; y coordinada por GOMEZ Fernández, Itziar Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 2005,P. 499.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

obligatoriedad al Ejecutivo, y por tanto, su intervención no garantiza que el Gobierno mantenga la postura recomendada por éste. Sin embargo, este proceso se convierte en un instrumento de negociación sobre la aprobación de las leyes europeas en el ámbito interno. Incluso a pesar de que difícilmente pueda ser sancionado el Ejecutivo, pueda ser al margen del control político, por el incumplimiento de la obligación de la reserva derivada del derecho nacional¹⁰⁵⁷.

La Resolución de reserva de escrutinio se configura como un “*punto de contacto entre el Parlamento y el proceso legislativo en la UE, es la presencia de los Ministros del Reino Unido en el Consejo de la UE, quienes son responsables ante el Parlamento por su conducta en el Consejo. Es esta responsabilidad la que lo convierte en el corazón del sistema de escrutinio y la cual es reflejada en la Resolución de la Cámara de los Comunes*”¹⁰⁵⁸.

Los procedimientos estipulados para examinar las propuestas legislativas europeas y considerar si es necesario ampliar la información o incluso establecer debate sobre los documentos, permiten estar en contacto directo para examinar, controlar e influenciar la acción del Gobierno en los asuntos legislativos de la UE.

Esta práctica concede al Parlamento influir y controlar la decisión del Ejecutivo. Se considera que la Resolución de reserva aclara los documentos europeos, da a

¹⁰⁵⁷ ALBERTÍ Rovira, Enoch y ROIG Molés, Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por CARTABIA, Marta; DE WITTE, Bruno; PEREZ Tremps, Pablo; y coordinada por GOMEZ Fernández, Itziar Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 2005, P. 499.

¹⁰⁵⁸ PRATT, Timothy, “The Role of National Parliaments in the Making of European Law”, *The Cambridge Yearbook of European Studies*, Vol.1, Hart Publishing, 1998, P. 223.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

conocer la postura del Gobierno de Reino Unido, y concede al European Scrutiny Committee mayor influencia, y una manera de cuestionar postura del Gobierno¹⁰⁵⁹.

Por lo que se refiere al ámbito de dominio de la reserva de escrutinio, KERSE opina que esta opera esencialmente en lo doméstico, lo cual hace a nivel político más efectiva la responsabilidad ministerial del Parlamento¹⁰⁶⁰. Cabe señalar que el procedimiento de reserva de escrutinio ha sido asumido por el derecho europeo, al fijar en el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales un plazo de ocho semanas entre la presentación de una propuesta por la Comisión Europea y su discusión en el Consejo¹⁰⁶¹.

En definitiva, el tratamiento de la información contribuye a la transparencia en los asuntos legislativos europeos, y, aunque el Ejecutivo no tome en cuenta la opinión del Parlamento, los ministros deben explicar sus decisiones y las circunstancias de los asuntos.

Cabe reconocer que existe la convicción de que el Gobierno ignora la reserva del Parlamento¹⁰⁶². Ahora bien, el Gobierno está obligado a comparecer e informar al Parlamento, de modo que no hay una evidencia clara de que el Ejecutivo

¹⁰⁵⁹ CARTER Cairtriona A., “The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?” en, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang. Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P. 412.

¹⁰⁶⁰ KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 85.

¹⁰⁶¹ European Union Institutions and Legislation. A short guide for Members of Parliament by the staff of the European Scrutiny Committee and the National Parliament Office, Junio, 2010. P. 21.

¹⁰⁶² En referencia a think thank independiente The Open Europe y su informe “Getting a Grip: Reforming EU Scrutiny at Westminster, P. 17, que señalaba que en 2005 el Gobierno había ignorado en 77 ocasiones la Reserva. Ver en www.openeurope.org.uk/scrutiny.pdf

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

marginale al Parlamento. Aunque el Gobierno desoiga las observaciones de los parlamentarios, su presencia ante el European Scrutiny Committee para aclarar cuestiones de interés sobre el país que serán acordadas en el ámbito supranacional refuerza el control parlamentario con la información ofrecida y discusión de la misma. Además se debilita la visión de la mayoría parlamentaria-Gobierno actuando en solitario, donde el Parlamento retoma parte de los poderes cedidos en el proceso de la integración europea.

2.2.3) El Alcance del Sistema de Escrutinio por la Cámara de los Comunes.

Como consecuencia del proceso de integración europea la Cámara de los Comunes se ha centrado en el examen de la legislación europea secundaria, incorporada al derecho interno, en un sentido similar al resto de las Asambleas Parlamentarias de los Estados miembros.

El Parlamento de Reino Unido ha intentado influir, dar seguimiento y ejercer medidas de control sobre la actuación del Gobierno en la UE¹⁰⁶³. El seguimiento del proceso legislativo en temas europeos ha sido establecido con la rigidez de las medidas adoptadas por su Asamblea Legislativa. En este sentido, cada una de las Asambleas Parlamentarias nacionales refleja el sistema constitucional, político y cultural del Estado, en sus modelos de escrutinio¹⁰⁶⁴.

¹⁰⁶³ KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar”, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, P. 81. Este involucramiento de los Parlamentos nacionales fué fortaleciéndose a nivel europeo con buena aceptación

¹⁰⁶⁴ CYGAN, Adam Jan, “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, Pp. 80-81.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

El sistema de escrutinio europeo, basándose en el examen de los documentos de la UE, en primer lugar permite considerar las implicaciones políticas y jurídicas de la propuesta europea. El European Scrutiny Committee analiza todos los documentos legislativos, pudiendo solicitar más información, la explicación, o aclaración de la misma. En segundo lugar el European Scrutiny Committee puede aprobar recomendaciones mediante los European Committees, y por último, puede discutir cualquier cuestión que surja a raíz de cualquiera de los documentos sometidos a examen¹⁰⁶⁵.

La Cámara de los Comunes busca pactar con los Ministros del Reino Unido su postura sobre las propuestas legislativas europeas. Paralelamente los miembros del Gabinete británico deben dar cuenta de sus actividades realizadas ante el Consejo de Ministros de la UE, ya que son los representantes del Gobierno los responsables ante la Asamblea Parlamentaria¹⁰⁶⁶.

De este modo se conoce la postura del Ejecutivo antes de la toma de decisión en el Consejo de la UE. En consecuencia los miembros del European Scrutiny Committee conocen la postura del Gobierno frente a cada propuesta legislativa europea. Este procedimiento posee diferentes vías de intervención a través de su análisis y opinión acerca de las propuestas legislativas europeas. El objetivo de este proceso de revisión era convertirse en un Parlamento reactivo dando opinión sobre la legislación Europea¹⁰⁶⁷.

¹⁰⁶⁵ Standing Order No. 143, punto (1) a, b y c (Orders of reference of the European Scrutiny Comité, Appendix 1).

¹⁰⁶⁶ The European Scrutiny System in the House of Commons: A short guide for Members of Parliament, expedido en abril de 2010, P. 4.

¹⁰⁶⁷ BENGSTON, "National Parliaments", Federal Trust for Education and Research On line papers num. 29/03 (2003) en [www. Fedtrusth.co.uk/eu_](http://www.Fedtrusth.co.uk/eu_), P. 5.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

La importancia de la premura en la actuación del Parlamento, ha llevado al Select Committee on Modernisation de la Cámara de los Comunes¹⁰⁶⁸ a establecer un sistema de examen de las propuestas legislativas antes de que la Comisión Europea haya producido su primer documento formal. Con dicho fin, recomienda que el Gobierno se comprometa a alertar al European Scrutiny Committee mediante una carta en una etapa temprana de los ejercicios de consulta, sobre las propuestas importantes en los que participa. El European Scrutiny Committee podrá preguntar al Ejecutivo los motivos de la propuesta o solicitar más información por medio de un memorándum explicativo. Asimismo podrá examinar y elaborar un informe sobre la propuesta, recomendar un debate en comisión permanente, o llamar la atención de la comisión competente sobre dicha propuesta¹⁰⁶⁹.

Por lo que se refiere al sentido último del sistema de escrutinio, se centra, más que en la naturaleza del proceso legislativo europeo, en la política doméstica y las relaciones constitucionales entre Ejecutivo y parlamentarios. En definitiva, la finalidad es encontrar un sistema que permita a la Cámara mantener un cierto grado de control e influencia en el proceso legislativo europeo¹⁰⁷⁰.

¹⁰⁶⁸ El Select Committee on Modernisation es nombrado por la Cámara de los Comunes para considerar cómo opera la Cámara y hacer recomendaciones de modernización.

¹⁰⁶⁹ Select Comité on Modernisation of the House of Commons, Scrutiny of European Business, Second Report, 2004-05, HC 465, Párrafo 48 y 49.

¹⁰⁷⁰ JUDGE David, "The Failure of National Parliaments?" en *The Crisis of representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 85, ver también el *The Scrutiny of European Legislation*, Select Committee on Procedure, Session 1988-89, HC. 622-II (London: HMSO, 1989), P. 104.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

En cuanto al ejercicio de la responsabilidad del ejecutivo, el sistema de escrutinio permite solicitar al Gobierno explicación sobre su decisión, si la información analizada por la Comisión de Escrutinio presenta una reserva de escrutinio. La reserva de escrutinio se puede cumplir, por un lado, estableciendo un control previo de la posición del Ejecutivo, de manera que deba aclarar cuestiones que surjan sobre los documentos, fijar su postura antes de la negociación ante el Consejo de Ministros de la UE,¹⁰⁷¹ o posterior, de manera en que el Gobierno deba explicar los resultados de dicha negociación en el Consejo¹⁰⁷².

El objetivo principal es el control previo de las decisiones del ejecutivo, pero es complicado que los parlamentarios controlen en gran medida la actuación del Gobierno en las negociaciones del Consejo de Ministros de la UE, tomando en cuenta la rapidez con la que se desarrollan los acuerdos europeos con una multiplicidad de partes y de cuestiones. Para dar respuesta a ello, en julio de 2005, el Ejecutivo se comprometió a realizar por escrito las declaraciones ministeriales ante el Parlamento, de forma previa y posterior de cada reunión del Consejo. Esta declaración previa a la reunión tiene por objeto proporcionar información sobre los puntos del orden del día y la posición nacional en cada tema. En cuanto a las declaraciones posteriores a las reuniones del Consejo, informan sobre el resultado de la postura del Reino Unido en las negociaciones. No obstante, cabría pensar que la Asamblea Parlamentaria haya alcanzado el límite de sus posibilidades de

¹⁰⁷¹ En la opinión de Philip KIIVER, ésta primera función lo que se pretende es conocer que es lo que se va a aprobar, y escuchar de forma previa a la deliberación, ver en *The National Parliaments in the European Unión*. Edit. Kluwer Law International, Bruselas 2007, P. 45.

¹⁰⁷² CARTER, Caitriona A., "The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?" En, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang, P. 402. CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 77.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

control de los ministros, porque la tradición constitucional del Reino Unido es que los ministros tengan una amplia autonomía en las negociaciones internacionales¹⁰⁷³.

La indagación de las propuestas legislativas europeas, permite que exista un vínculo de la responsabilidad ministerial ante la Cámara Baja¹⁰⁷⁴. En definitiva, el papel de los Parlamentos nacionales en la rendición de cuentas del Gobierno en los asuntos europeos es a través de su contribución colectiva de forma indirecta en la legislación de la UE¹⁰⁷⁵.

En cuanto al efecto de control democrático que aporta la participación de la Comisión de Escrutinio, CARTER apunta que “*la Comisión de escrutinio europeo dispone de fuentes de información que pueden ser aprovechadas por el Gobierno para potenciar su propia voz en Europa, además este tipo de rendición de cuentas y control, refuerza su posición dentro de la política del Consejo de Ministros. Por tanto, si la rendición de cuentas se conceptualiza como un tipo de relación, podemos ver que hay diferentes voces dentro de esa relación*”¹⁰⁷⁶.

El sistema de escrutinio europeo coadyuva a mejorar la organización de los asuntos de las instituciones europeas, especialmente en cuanto al control parlamentario de las decisiones que adopta el Gobierno en el Consejo de la

¹⁰⁷³ HAZELL Robert, y AKASH Paun, “*Parliamentary Scrutiny of Multi-Level Governance*”, 30 de junio de 2006, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devolution_and_health/Parliamentary%20Scrutiny%20of%20MLG.pdf, P. 3- 4.

¹⁰⁷⁴ KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006, P. 43.

¹⁰⁷⁵ KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006, P. 43.

¹⁰⁷⁶ CARTER 2002, Op. Cit, P. 413.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

UE¹⁰⁷⁷. Todo ello con el fin de contrarrestar las desventajas presentadas por la introducción de la legislación europea principalmente por poco o nulo margen de maniobra para la transposición de los Reglamentos y Directivas, considerando que la aprobación parlamentaria era necesaria y que el proceso de acuerdo a la legislación no era transparente¹⁰⁷⁸.

2.2.4) Las grandes aportaciones del Select Committee on Modernisation de la Cámara de los Comunes.

Los informes elaborados por el Select Committee on Modernisation de la Cámara de los Comunes, han sido de gran valor para la gestión de los asuntos europeos. Sus sugerencias y conclusiones han repercutido en muchas ocasiones en el funcionamiento de la Cámara de los Comunes, concretamente en el proceso de escrutinio en la elaboración de los documentos, para ello, los miembros del Comité se informan a través de entrevistas a funcionarios, académicos, investigando, asistiendo a sesiones públicas, y analizando la difusión de sus actividades.

¹⁰⁷⁷ The European Scrutiny System in the House of Commons A short guide for members of Parliament, expedido por el Staff of the European Scrutiny Committee, Abril 2010, P. 4.

¹⁰⁷⁸ CYGAN, Adam Jan., *National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001, P. 51-52. En referencia a esto el autor reproduce lo expuesto por Lord Shore, fue miembro del Foster Committee, quien argumentó que el método legislativo de la UE es inaceptable y que la forma más apropiada de hacer legislación es través de las directivas (como instrumento que requiere la implementación de los parlamentos nacionales). Este argumenta que la legislación europea no cuenta con un riguroso escrutinio como el de una legislación interna, asunto aún está pendiente de resolver, siendo la única forma de control disponible hasta el momento la capacidad de influir en el gobierno HC 463-II (Sesión 1972-73), Pp. 173-175, párrafos 723-725.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Nuestro objetivo en el presente epígrafe es estudiar las aportaciones de los informes realizados durante la última década, en relación con la mejora del funcionamiento del European Scrutiny Committee. No en vano, el Select Committee ha analizado exhaustivamente el funcionamiento del European Scrutiny Committee, así como las posibilidades de mejora del mismo.

El aporte de su trabajo se centra básicamente en el procedimiento de verificación de los asuntos europeos así como del uso de sus instrumentos parlamentarios, la organización de sus miembros y la relación con otros órganos dentro del Parlamento para actuar de forma más eficaz. También, ha estudiado el vínculo entre parlamentarios con las instituciones europeas.

Sus informes parlamentarios son presentados anualmente¹⁰⁷⁹. En nuestra búsqueda sobre sus informes dedicados al European Scrutiny Committee encontramos tres imprescindibles a nuestro juicio que revisaremos en el siguiente epígrafe.

2.2.5) El procedimiento de escrutinio europeo.

El informe **HC 465-I y II**¹⁰⁸⁰, es de elevado interés por el número de propuestas de modernización del proceso de escrutinio de los asuntos europeos.

En relación al vínculo entre el European Scrutiny Committee y los Select Committees, dicho informe propone que los Select Committees deberán de

¹⁰⁷⁹ Ver en <http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/former-committees/commons-select/modernisation-of-the-house-of-commons-committee-/publications/>

¹⁰⁸⁰ Scrutiny of European Business, segundo informe de sesión (2004-05), de fecha, 22 marzo de 2005. <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200405/cmselect/cmmodern/cmmodern.htm>

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

involucrarse más. Recomienda que cuando el European Scrutiny Committee reciba una propuesta legislativa de la Comisión Europea, remita una copia a la comisión parlamentaria competente de manera rutinaria¹⁰⁸¹. Por su parte, recomienda la presencia de algún miembro del European Committee en las comisiones parlamentarias y viceversa¹⁰⁸², con el fin de estrechar el vínculo de información acerca de los asuntos europeos.

Por su parte, el informe **HC 508**¹⁰⁸³, recoge que el Secretario de Exterior anunció en su declaración del 11 de febrero de 2004, que el Gobierno estaba a favor de establecer un Nuevo Comité Europeo, cuya función esté abierta a miembros de ambas Cámaras, involucrándose los Ministros en el trabajo Europeo¹⁰⁸⁴. En el informe posterior se ratifica la idea, y recomienda que el Comité conjunto establezca cuestiones de la UE en los términos expuestos por el Gobierno en su memorándum¹⁰⁸⁵.

Establece que la composición debe reflejar la importancia del nuevo Comité, el cual debe tener un quórum de siete miembros, incluyendo al menos dos miembros

¹⁰⁸¹Scrutiny of European Business, segundo informe de sesión (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 51.

¹⁰⁸²Scrutiny of European Business, segundo informe de sesión (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 98.

¹⁰⁸³Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons, sesión 2003-04.

¹⁰⁸⁴Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons, House of Commons Select Committee on Modernisation, HC 508 publicado el 1 de abril de 2004, P. 2.

¹⁰⁸⁵Scrutiny of European Business, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 61. Para no confundir con los comités de la Cámara de los Lores y de los Comunes, recomienda que sea llamado Parliamentary European Committee (PEC), párrafo 62.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

de cada Cámara contando al Presidente¹⁰⁸⁶. Debe ser presidida por una figura de alto rango de algunas de las Cámaras. En la Cámara de los Comunes, podría ser el Chairman of Ways and Means¹⁰⁸⁷ o el Presidente de la Cámara de diputados, con otro alto cargo de la presidencia como suplente. De la misma manera, se elegiría en la Cámara de los Lores. El Presidente de ambas Cámaras podría convenir los encuentros y presidirlos¹⁰⁸⁸.

Propone que los encuentros sigan el modelo de los encuentros de los European Committee. Recomienda que se inicien con una declaración de un Comisario o un Ministro, seguida de preguntas, durante una hora y media. A continuación debería tener lugar un debate sobre un tema concreto de la moción¹⁰⁸⁹.

Un elemento motor de la idea de formar este nuevo Comité, es establecer vínculos con las autoridades europeas, al permitir que se realicen preguntas a los Comisarios Europeos u otros oficiales de alto rango de la UE, representantes del PE u otras instituciones europeas. Esta posibilidad reforzaría la participación del Parlamento en cuanto a los asuntos europeos y atraería a los medios y ciudadanos.¹⁰⁹⁰

¹⁰⁸⁶Scrutiny of European Business, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 64.

¹⁰⁸⁷ Es un alto mando de la Cámara de los Comunes, principalmente actúa como portavoz de los Comités cuando la Cámara está reunida en su conjunto.

¹⁰⁸⁸Scrutiny of European Business, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 66.

¹⁰⁸⁹Punto num. 11 del Second Report of Sessions 2004-05 Vol. I, P. 8. El PEC no deberá reunirse si cuando la Cámara esté reunida.

¹⁰⁹⁰Scrutiny of European Business, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 68.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

La comparecencia de miembros de las instituciones de la UE seguiría el mismo procedimiento de los ministros que no son miembros de la Cámara. De este modo podrían hacer una breve declaración para posteriormente responder a las preguntas del Comité, tras lo cual tendría lugar un debate¹⁰⁹¹.

El informe también recomienda que los miembros de Reino Unido en el PE participen en los encuentros del PEC¹⁰⁹². Con el ánimo de “ampliación de la reciprocidad” a sus reuniones podría asistir y participar un comité específico de la Asamblea Nacional de Gales, en calidad similar de los diputados de la PEC, participando como invitados del Parlamento del Reino Unido¹⁰⁹³.

Se prevén cuatro encuentros por año, en dos de ellos se discutirán los libros blancos del Secretario de Exteriores¹⁰⁹⁴. También se establece que los debates parlamentarios bianuales previos a los Consejos Europeos se centren las cuestiones principales a tratar por el Gobierno en el Consejo de la UE¹⁰⁹⁵. En

¹⁰⁹¹ *Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 70.

¹⁰⁹² Parliamentary European Committee.

¹⁰⁹³ *Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 72.

¹⁰⁹⁴ *Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 77.

¹⁰⁹⁵ *Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 81. Cabe precisar que el Gobierno no prevé que la creación del Comité podría reducir la necesidad de los debates celebrado en la Cámara. Se presenta con el fin de asegurar el tiempo en la Cámara, y utilizarlo de la mejor manera. El fin es que los debates en la Cámara sean más efectivos. En la actualidad hay dos debates europeos en la Cámara cada año, programados para coincidir con las reuniones del Consejo Europeo en junio y diciembre. (Además, hay ocasionales relacionados con la UE los debates en Westminster Hall, cuando sea necesario). Estos dos debates buscan influir en la postura del Gobierno en las reuniones del Consejo Europeo. Las reuniones del Consejo son seguidas de las declaraciones del Primer Ministro. HC 508, *Scrutiny of*

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

cuanto a los asuntos menos significativos será suficiente con una declaración escrita por el Primer Ministro¹⁰⁹⁶.

Otro punto muy importante tratado por el Select Committee on Modernisation ha sido la Guía de Transposición del Gobierno¹⁰⁹⁷, diseñada para ser utilizada por los responsables políticos y altos cargos del Gobierno. Establece los puntos clave para recordar y garantizar la adaptación correcta, las directrices sobre la manera de tratar las cuestiones de transposición de forma previa a que la directiva se acuerde, y por último establece las orientaciones sobre cómo controlar la propuesta acordada¹⁰⁹⁸.

Por lo que respecta a la transposición de directivas europeas al ámbito interno, el Committee on Modernisation establece en su informe que deberá ser enviados a la Cámara para su consideración cualquier publicación relacionada con directivas de la UE y el Informe del European Scrutiny Committee. Las copias del correspondiente instrumento jurídico de la UE también deberían ponerse a disposición de los miembros de las comisiones parlamentarias sobre cuentas y las comisiones legislativas delegadas cuando corresponda¹⁰⁹⁹.

European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons, House of Commons Select Comité on Modernisation, publicado el 1 de abril de 2004, punto 15.

¹⁰⁹⁶*Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 83.

¹⁰⁹⁷ *Transposition guide: how to implement European directives effectively*, en http://www.mt.ro/nou/_img/documente/Ghid_de_Transpunere_Legislatie_Comunitara.pdf

¹⁰⁹⁸*Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 108.

¹⁰⁹⁹*Scrutiny of European Business*, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo 109.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Por último, cabe destacar el carácter *ipso facto* de las recomendaciones para el tratamiento del sistema de alerta temprana, fijadas con el fin de identificar las propuestas legislativas que pudieran incumplir el principio de subsidiariedad, incluidas en las conclusiones hechas en el informe de 2005¹¹⁰⁰. Por su parte, el Informe HC 465-I sugiere que sea el Scrutiny European Committee quien decida cuáles proposiciones legislativas y oriente sobre las razones de esta decisión en un informe, además establece los lineamientos para la organización de los parlamentarios este proceso¹¹⁰¹.

2.2.6) Sistema de Alerta Temprana en el Reino Unido.

Las instituciones encargadas de verificar el cumplimiento de la subsidiariedad son el European Scrutiny Committee de la Cámara de los Comunes y el European Union Committee de la Cámara de los Lores. Estos comités siguen los mismos pasos para la revisión del cumplimiento de la subsidiariedad que para el resto de las propuestas europeas. Por su parte el Ejecutivo incluye en el memorándum explicativo si la propuesta cumple con la subsidiariedad¹¹⁰². Sin embargo, hay que

¹¹⁰⁰ En 2004, el Comité de Modernización propuso sugerencias de cómo se podría incluir la propuesta a examen por dicho procedimiento, Ver el HC 508, Scrutiny of European Matters in the House of Commons: Government Memorandum from the Leader of the House of Commons, House of Commons Select Comité on Modernisation of the House of Commons, publicado el 1 de abril de 2004, P. 7. Algunas de las recomendaciones fueron tomadas en cuenta sobre el Tratado Constitucional de Europa, en el significado de los protocolos sobre los parlamentos nacionales y el principio de subsidiariedad y proporcionalidad y posteriormente en el Tratado de Lisboa, Ver el The UK Parliament and European Business, por Vaughne Miller, International Affairs and Defense Section, House of Commons Library, Research Paper 05/85, 2 diciembre de 2005. P. 3.

¹¹⁰¹ Scrutiny of European Business, second report of session (2004-05) HC 465-I, 22 de marzo de 2005, Párrafo, 119.

¹¹⁰² Debido a que el ejecutivo tiene diez días para presentarlo ante los Comités de la Cámara Alta y Baja, si existe intención de interponer un dictamen motivado, se preguntará al Gobierno que envíe

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

tener en cuenta, el respeto al plazo de ocho semanas para presentar el dictamen motivado a las instituciones europeas, por lo que Comités deben agilizar más el proceso de escrutinio. Ambos Comités Europeos deben examinar el cumplimiento de la subsidiariedad¹¹⁰³, consultar a los parlamentos regionales, discutir el proyecto de dictamen motivado y consultarlo con los subcomités en primera instancia, para después discutirlo en su respectiva Cámara.

Por lo que respecta a las atribuciones del European Scrutiny Committee¹¹⁰⁴, este decide qué propuesta o parte de la propuesta no cumple con el principio de subsidiariedad y describe las razones en un informe. El Presidente u otros miembros del Comité actúan en nombre del Comité, presentan una moción en la Sección C- Future Business, para dar a conocer la opinión de la Cámaras, de que la propuesta legislativa no cumple con el principio de subsidiariedad por las razones que establece el informe del European Scrutiny Committee.

Ante la presentación de una moción del European Scrutiny Committee, el Gobierno debe poner la moción en el orden del día, en un plazo entre cinco días y

un memorándum inicial valorando únicamente la cuestión de subsidiariedad para permitir que el proceso de control del Comité continúe.

¹¹⁰³ Cabe señalar que el proceso de valoración de la subsidiariedad además de los dos tests, el primero de necesidad (cuestionado si la acción de la UE es necesaria para lograr los objetivos) y el segundo de beneficios- si el objetivo puede ser logrado mejor a nivel europeo y si podría dar beneficios con su acción a los Estados miembros. Además, existen lineamientos a considerar que comprenden cometarios y preguntas sobre la subsidiariedad, con el fin de valorar en mayor profundidad la subsidiariedad. **SUBSIDIARITY: ASSESSING AN EU PROPOSAL**, basado en las enmiendas hechas por Lisboa, <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu-select/subsidiarity/apply-subsidiarity.pdf>.

¹¹⁰⁴ La participación del European Scrutiny Committee en el Sistema de Alerta Temprana está establecida en “Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty”. HC 563, publicado por la Cámara de los Comunes, el 21 de octubre de 2008, Pp. 11-14

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

ocho días. Las cuestiones sobre la moción y cualquier enmienda se pondrán a disposición de la Cámara. Si la moción es acordada, el Presidente enviará el texto de Resolución junto con una copia del dictamen motivado del European Scrutiny Committee a la institución Europea pertinente.

Debido al plazo tan corto de tiempo y ante la dificultad de celebrar debate para discutir sobre la moción, si el debate no tiene lugar, el Presidente o el miembro asignado por el Comité debe resumir el razonamiento del dictamen, el cual un ministro puede reproducir en nombre del Gobierno.

En cuanto a las Asambleas descentralizadas: la Comisión de Asuntos Europeos y Exteriores en la Asamblea Nacional de Gales, y la Comisión de Relaciones Exteriores y Europeas del Parlamento Escocés¹¹⁰⁵, deben dar a conocer al European Scrutiny Committee si tienen objeciones sobre la propuesta legislativa, lo antes posible. Para conocer los comentarios de los parlamento regionales e incluirlos en la redacción del proyecto de dictamen motivado.

Si un parlamento regional no expone sus puntos de vista hasta después de que la moción fue propuesta o si no está de acuerdo con los puntos de vista de la moción, se invita a la Asamblea regional a enviar sus puntos de vista al European Scrutiny Committee para la transmisión al Gobierno. Ya que este Comité es el vínculo entre los parlamentos regionales y el ejecutivo.

Por su parte, la revisión de la subsidiariedad de la Cámara de los Lores, la realiza el European Union Committee¹¹⁰⁶. El Presidente del Comité, bajo la

¹¹⁰⁵ Cabe señalar que la Asamblea de Irlanda del Norte no tiene un comité de asuntos europeos.

¹¹⁰⁶ La descripción de las funciones del Comité de los Lores en el Sistema de Alerta temprana están comprendidas en “The subsidiarity principle and how the Lords EU Select Committee applies it”. En <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/eu->

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

recomendación de los consejeros legales, selecciona la propuesta que el subcomité pertinente debe examinar, para conocer si alcanza la subsidiariedad¹¹⁰⁷. En los casos relevantes, los parlamentos regionales serán consultados sobre subsidiariedad, pero sin ser vinculante su opinión¹¹⁰⁸.

En un plazo de una semana desde la recepción del documento europeo, el subcomité se reúne para discutir si el dictamen motivado debe ser enviado a la Cámara.

El European Union Committee al completo considera el razonamiento del informe sobre la evaluación de subsidiariedad del Subcomité, y decide sobre su publicación. Este proceso se realiza dentro de un plazo máximo de una a dos semanas posterior a la recepción del documento de la UE.

Si el Subcomité considera que no hay tiempo para reunirse a debatir el informe, el Presidente presenta el informe del subcomité en nombre del European Union Committee.

select/subsidiarity/websubsidiaritydoc.pdf y en “how the Committee works to meet the eight-week deadline”, en <http://www.parliament.uk/documents/lords-committees.pdf>, de manera general el funcionamiento es comprendido en Apendice L, APPENDIX L SCRUTINY RESERVE RESOLUTION RELATING TO THE WORK OF THE EUROPEAN UNION COMMITTEE, de Companion to the Standing Orders and Guide to the Proceedings of the House of Lords, 2013.

¹¹⁰⁷ Esto generalmente se hace los martes cuando la Cámara se reúne, pero en caso de urgencia, se hace lo más pronto posible que se reciba el memorándum explicativo del Gobierno.

¹¹⁰⁸ Cuando se considera relevante, los parlamentos descentralizados son consultados para conocer su punto de vista, No vamos a entrar en un protocolo formal con las asambleas descentralizadas. Sin embargo, si consideran oportuno se ponen en contacto de manera informal e invitan a dar a conocer sus opiniones. Sin embargo, no existe ninguna obligación de estar de acuerdo con sus puntos de vista o en la emisión de un dictamen motivado, aunque sí piden hacerlo.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Tras la publicación del informe de evaluación de subsidiariedad, la Cámara Alta mantiene un debate sobre el mismo y decide si será enviado o no como dictamen motivado a las instituciones europeas.

El debate del informe en la Cámara, es una vía bastante habitual. Las mociones se debaten en conjunto, quedan abiertas a cualquier miembro de la Cámara para presentar una propuesta independiente a las líneas establecidas, sustituyendo la referencia al informe de la Comisión de la UE con un corto y autónomo "dictamen motivado".

Por último, Reino Unido se ha comprometido a que el Gobierno no apoyará una propuesta en el Consejo de Ministros, que ha sido objeto de un dictamen motivado de una de las Cámaras sin antes comunicar al Parlamento sus razones para hacerlo¹¹⁰⁹.

RECAPITULACIÓN

En el modelo británico¹¹¹⁰ de procedimiento de control en la acción del Gobierno en los asuntos europeos se encuentran involucrados Cámara de los Comunes, Cámara de los Lores y los Select Committees¹¹¹¹.

Nuestro objeto de estudio fue principalmente el Scrutiny European Committe de la Cámara de los Comunes, debido su papel tan acertado en la revisión de

¹¹⁰⁹ <http://www.cosac.eu/subs-united-kingdom/>

¹¹¹⁰ Analizado, entre otros, por DELGADO-IRIBARREN, García Campero, Manuel, "La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea", en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002. Pp. 390-394.

¹¹¹¹ Comisiones parlamentarias de ambas Cámaras.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

información de los documentos europeos, así como en la formulación de informes sobre los principales elementos y características de las propuestas legislativas y demás documentación europea.

a) Fase Ascendente

Las funciones del Scrutiny European Committee se centran en el examen de la legislación europea secundaria incorporada al derecho interno, con el fin de reforzar el control parlamentario del Gobierno en los acuerdos del Consejo de la UE¹¹¹².

Sus principales actividades son informar sobre la importancia política y legal de los documentos, emitir recomendaciones, y tener en cuenta cualquier cuestión que surja a propósito de los mismos¹¹¹³. La primera etapa se centra en el examen de los documentos recibidos de la UE a efectos de vigilancia. De hecho, debe definir si existe algún detalle importante a considerar, e informar si se requiere tomar evidencia oral y escrita. Si necesita obtener mayor información para aclarar su postura, la puede solicitar al Ejecutivo. Igualmente se puede dirigir a los European Committees, en su calidad de comisiones especializadas por ámbitos, para cualquier cuestión que surja en relación con el documento.

Como ya se ha señalado a propósito de los criterios de selección de documentos de la European Scrutiny Committee¹¹¹⁴ no existe un criterio específico, sobre las implicaciones políticas, prácticas o legales de los documentos a examinar, pero sí

¹¹¹²KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar”, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, UK, 2000, P. 81.

¹¹¹³Standing Order num. 143 (1) apartados a, b y c.

¹¹¹⁴ Epígrafe 2.2.2.1

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

que existen criterios como la naturaleza del documento, el grado de interés del Reino Unido o las reacciones parlamentarias europeas y nacionales, entre otros.

La importancia de los documentos seleccionados debe ser justificada, tanto si dicha relevancia es jurídica, o política¹¹¹⁵, así como si amerita un informe sustantivo de la Cámara, y si requiere ser debatido.

Asimismo, el European Scrutiny Committee se encarga de la supervisión de los asuntos del Consejo y de la posición del Ejecutivo del Reino Unido, y mantiene bajo revisión legal los asuntos europeos y la posible implicación con el país.

La premura es muy importante para realizar el examen de las propuestas legislativas, en caso de que se recomiende alertar sobre alguna propuesta, puede cuestionar al Ejecutivo su postura y decidir si requiere pruebas para elaborar el informe. En esta misma fase podrá recomendar debatir el documento o acudir al Comité competente para que realice un examen al documento legislativo.

El sistema de escrutinio es una ruta que utiliza la Cámara para mantener un nivel de control e influencia en el proceso legislativo europeo¹¹¹⁶. A través de este procedimiento se puede solicitar al Gobierno explicación de su decisión de forma previa a la negociación del Consejo y, de forma posterior, debe dar explicaciones

¹¹¹⁵ NORTON apunta que únicamente un tercio de los documentos plantean cuestiones de importancia jurídica y política. Entre estos se incluyen los informes de hechos, enmiendas menores, propuestas para la consolidación de legislaciones existentes, y propuestas que tiene un impacto mínimo o ninguno sobre la legislación del Reino Unido y que no plantean cuestiones más profundas. En, *The National Parliaments and the European Union*, London: Frank Cass, 1996, P. 60.

¹¹¹⁶ JUDGE, "The failure of National Parliaments?", en *The Crisis of Representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995, P. 85.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

sobre su postura en las negociaciones de dichas reuniones, con esto permite que el ejecutivo mantenga su autonomía en las negociaciones internacionales¹¹¹⁷ y el Parlamento controla de forma indirecta la legislación de la UE¹¹¹⁸. La gran aportación de este proceso es la posibilidad de solicitarle al Gobierno explicaciones previamente al acuerdo ante el Consejo de la UE a través del estudio en profundidad previo de la propuesta.

b) Fase Descendente.

Si la materia objeto de regulación está cubierta por la normativa, el Gobierno no podrá acordar la propuesta mientras sea objeto de examen, aunque existen excepciones que permiten hacerlo. Así cuando el asunto de la propuesta sea secreto o confidencial, si las propuestas fueran rutinarias, habituales o similares a algún examen previamente realizado y si fueron recomendadas para un debate que fue posteriormente anulado. Además, el Ejecutivo puede argumentar que por “razones especiales” debe acordar la propuesta aunque deberá explicar posteriormente al European Scrutiny Committee cuáles fueron las razones.

Aunque la reserva no da obligatoriedad al Ejecutivo y por tanto no garantiza mantener la postura recomendada, el proceso de escrutinio se convierte en un procedimiento de negociación de las leyes que se pretenden aprobar¹¹¹⁹. Esta es

¹¹¹⁷ HAZELL, Robert, y AKASH Paun, “*Parliamentary Scrutiny of Multi-Level Governance*”, 30 de junio de 2006, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devolution_and_health/Parliamentary%20Scrutiny%20of%20MLG.pdf, P. 3-4.

¹¹¹⁸ KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006, P. 43.

¹¹¹⁹ PRATT, Timothy, “The Role of National Parliaments in the Making of European Law”, *The Cambridge Yearbook of European Studies*, Vol.1, Hart Publishing, 1998, P. 223 y CARTER,

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

una de sus grandes funciones, dado que permite que el Parlamento ejerza su labor de control en cuanto a la postura del Ejecutivo. Ya que si éste no escucha la postura del European Scrutiny Committee deberá rendir cuentas de su actuación.

En cuanto a los debates sobre el documento celebrados por los Comités especializados, permiten que los ministros realicen declaraciones y contesten las preguntas. Si existe alguna moción al Gobierno en relación al documento, ésta puede ser enmendada, también puede ser acordada por el Comité de Escrutinio. La presencia del Gobierno en el European Scrutiny Committee refuerza el principio de responsabilidad ministerial¹¹²⁰

Sobre los debates en la Cámara de los Comunes, la decisión de que se lleve a cabo depende del Ejecutivo, si está dispuesto a proporcionar el tiempo o no. Solo existen dos tipos de debates, los que se celebran mociones y las Jornadas de Oposición. Por lo que se deduce que es el impulso político que ejerce el Parlamento en la fase previa para controlar al Ejecutivo.

En definitiva el modelo británico aportaría la eficacia y eficiencia requerida por modelo español, añadiría en cierta medida las mejores prácticas necesarias para reforzar su participación parlamentaria. Por un lado se incrementaría el control del Parlamento en la fase previa, a través del esclarecimiento de dudas por parte del Gobierno sobre las propuestas legislativas, también se incrementaría la actividad

Caitríona A., "The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?" en, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang. Edit., Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001, P.412.

¹¹²⁰ CYGAN, A.J., en, *EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?*" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007, P. 87- 294.

Capítulo IV.- EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

de la Cámara en el seguimiento de los órganos europeos en la aprobación de las propuestas. Por otro lado, si alguna propuesta contara con una reserva parlamentaria se condicionaría al Ejecutivo a explicar y defender su postura ante las instituciones europeas reforzando el vínculo Parlamento-Gobierno. De este modo beneficiaría a la insatisfactoria situación en la que se encuentra la institución parlamentaria porque los representantes elegidos por el pueblo no estarían tan desvinculados en el proceso legislativo europeo, aportando legitimación de manera indirecta a los asuntos europeos y reforzando así el principio democrático.

CONCLUSIONES

➤ *Los efectos del derecho derivado europeo sobre la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras.*

I. Debido al impacto de la integración europea se producen cambios en el sistema decisorio nacional que condicionan la potestad legislativa parlamentaria.

El efecto producido en la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras en la ejecución y desarrollo del derecho europeo, es consecuencia en parte por los rasgos del principio de primacía. Dada la prevalencia del derecho europeo sobre el derecho interno, el margen de maniobra para la validación estatal presenta controversia en cuanto a su concepción y la limitación de los derechos soberanos transferidos.

Nuestra postura es que, el carácter absoluto e incondicional de la norma europea, no debe escapar del parámetro de validez de las constituciones nacionales. Para ello, habrá que considerar dos factores; determinar las condiciones en que la UE absorbe la soberanía de los Estados miembros son conformes, y, discernir la naturaleza por la que cada uno de los países cede su soberanía. De esto se deduce, que deben tomarse en cuenta las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de los Estados,

II. El principal problema de la aplicación del efecto directo de las fuentes jurídicas europeas detalladas, radica en que las Cámaras quedan exentas de control político. La capacidad de decisión política se encuentra limitada por la normativa europea. No obstante el Parlamento continúa disponiendo de un cierto ámbito de juicio que, merced al debate político que podría provocar la normativa

CONCLUSIONES

de la UE, podría asegurar la participación de este órgano en la integración de la norma final.

Los Parlamentos nacionales deben ejercer sus competencias legislativas y de control por mínima y limitada que sea su capacidad de decisión en la transposición de la directiva al ámbito interno. Las funciones parlamentarias constitucionales deben ser custodiadas y ejercidas por el Parlamento. Por lo que, no se debería ceder margen de actuación al Ejecutivo ya que debilita aún más el equilibrio entre ambos poderes y afecta al sistema constitucionalmente establecido.

III. Para la incorporación y desarrollo de las normas europeas, cuando la fuente jurídica europea establece un vínculo entre el ámbito normativo supranacional y el interno (self-executing), se otorga un margen de libertad para elegir los medios o medidas legales y la forma en la que se adoptará para su adaptación. Esta potestad concede independencia a los Parlamentos nacionales para ejercer.

Sin embargo, la participación de los Parlamentos nacionales, no siempre es necesaria, principalmente en el caso de los reglamentos europeos. Lo cierto es que, incluso en los casos en los que se produce un desarrollo legislativo interno de la norma europea, los aspectos más importantes de la materia objeto de regulación han sido ya establecidos por la UE.

En el caso de la directiva, la UE ha optado por librarse de los riesgos que supone el examen de la Constitución de cada Estado miembro, para determinar el rango legal de la norma que deberá utilizarse para concluir la operación jurídica, y ha decidido mutar la concepción jurídica de la directiva, produciéndose una metamorfosis en la naturaleza dogmática de los tratados y la naturaleza empírica de la directiva.

CONCLUSIONES

Así, el tratamiento minucioso de la directiva cada vez más acabado y cada vez más parecido a un reglamento lleva al cuestionamiento sobre la razón de la regulación material sea de una directiva y no de un reglamento. La diferencia entre ambas categorías jurídicas es evidente. Sin embargo, la desnaturalización de la directiva en su categoría jurídica, desdibuja sensiblemente la distinción originaria y en el plano teórico entre ambos actos jurídicos.

La solución al cambio de identidad jurídica que sufre la directiva, está en manos de la UE. Nuestra postura es que se abandone el detalle exhaustivo de la directiva, y se deje paso a un mayor margen de decisión por parte de los Estados. De este modo se podría dotar de sentido a tales procedimientos de delegación y ulterior control. Si se reposicionara la concepción jurídica que la directiva otorga, concediendo poder de decisión autónomo al Parlamento, devolvería el protagonismo de las delegaciones legislativas propio de la ejecución legislativa de éstos, teniendo en cuenta la responsabilidad de la correcta transposición de dicha fuente. Aunado ello, permitiría a las Cámaras legislativas ejercer el control político como titulares del poder democrático.

IV. La presencia de las fuentes jurídicas europeas detalladas dificulta la ejecución normativa. En el caso de España, conforme a los datos ofrecidos por el Consejo del Estado se evidencia un ligero retroceso en el grado de cumplimiento de sus obligaciones de incorporación del derecho europeo. Aunque puedan haber influido factores externos, como la complejidad de las materias afectas por la normativa europea o la fijación de plazos más ajustados para proceder a la transposición, debe insistirse en la necesidad de una revisión del modelo con arreglo al cual se abordan en la actualidad las labores de transposición.

La revisión del modelo español ha de girar, sobre ideas fundamentales como la concepción de las fases de toma de decisiones y de incorporación como un único proceso, lo que permite adelantar el inicio de la transposición y mejorar la coordinación interdepartamental. También se debería consolidar un control eficaz,

CONCLUSIONES

continuado y dinámico del cumplimiento de las obligaciones de incorporación. Es necesario el diseño de un procedimiento para la elaboración de las normas adecuado a las exigencias y peculiaridades resultantes de la transposición. De esta manera se requieren introducir mecanismos que permitan asegurar el cumplimiento de las obligaciones de transposición por el Estado y la imprescindible coordinación con las Comunidades Autónomas.

Es necesario establecer un mecanismo con funciones de control y supervisión ágil, que en el momento de la recepción clasifique las propuestas según su importancia y detecte las que deben ser transpuestas. Se evitarían los casos en que una mala administración, bien tardía o bien que lleve a cabo un análisis erróneo de la propuesta legislativa, afecta a la transposición de la norma. También se podría considerar, contar con un manual de transposición para mayor organización en el proceso.

V. Es evidente que parece conveniente que por motivos prácticos, que el Gobierno efectúe el desarrollo normativo del derecho derivado europeo, incluso en asuntos que la CE reserva a las Cortes Generales.

Sin embargo, la situación repercute profundamente en la potestad legislativa del Parlamento nacional y en el principio democrático.

La participación parlamentaria debe ser entendida como una obligación. El proceso legislativo ofrece legitimización democrática gracias a la contienda política y a la fijación de posiciones políticas. De lo contrario estaríamos dejando de lado a los efectos legitimadores del sistema. El ejercicio de las funciones de mediación e integración de las Cámaras, darían continuidad y ponderación a su papel. Aunque hemos constatado que la efectividad de estas funciones es reducida, sin embargo, cabe enfatizar la importancia que la discusión pública ofrece.

CONCLUSIONES

En primer lugar, el conocimiento por la opinión pública de la decisión política y las distintas posiciones expresadas por los diversos grupos parlamentarios. En segundo, sin que pueda desdeñarse su importancia, la posible integración de las posiciones minoritarias durante la tramitación parlamentaria dado que son numerosas las leyes que se aprueban por unanimidad o con amplio consenso parlamentario, en muchas ocasiones gracias a la aceptación por la mayoría gubernamental de enmiendas presentadas por la minoría.

El Parlamento es la institución que media entre la dirección política y el electorado, y el procedimiento legislativo representa la capacidad de decisión del sistema político. Por tanto, la presencia de elementos como la discusión pública y la participación de las minorías parlamentarias en los asuntos europeos, permitirá un acercamiento del público al sistema, además coadyuvarán a la percepción de mayor confianza de la UE.

VI. Debido al riesgo que supone el incumplimiento de la ejecución legislativa del derecho derivado europeo, se ha optado por reducir la participación parlamentaria.

Como se ha dicho, las fuentes jurídicas europeas son detalladas. En consecuencia, el margen de operación jurídica es mínimo cuando existe, por lo que la ejecución normativa de los Parlamentos nacionales se ha ido resintiendo.

Parte de la doctrina ha puesto de relieve las ventajas de encomendar esta labor al Ejecutivo, argumentado que el procedimiento legislativo español es lento y complejo, y que el carácter soberano del poder legislativo parece poco compatible con la función de ejecución del derecho europeo. Unido a ello, el procedimiento legislativo reabre el debate político sobre el fondo de las disposiciones europeas aprobadas, y la sanción de insubordinación parlamentaria resulta ineficaz, sin que exista posibilidad de conseguir la anulación de la ley.

CONCLUSIONES

Dada la lentitud del proceso legislativo ordinario, en múltiples ocasiones, ha resultado difícil respetar los plazos fijados por las normas europeas derivadas. Por lo que se ha optado por utilizar el Decreto-Ley, como el medio más adecuado sin interferir en los plazos y sin poner en riesgo la transposición de la normativa. Las características que el Decreto-Ley requiere es la presencia de elementos de extraordinaria y urgente necesidad. Lo que se argumenta es que la incorporación de la directiva debe realizarse antes de que el plazo fijado caduque, de hecho la posible caducidad del plazo justificaría la extraordinaria y urgente necesidad que el Artículo 86 CE exige.

Sin embargo por muy conveniente que parezca una ejecución normativa flexible, no puede obviarse el principio de equilibrio de poderes. Por este motivo, deben reducirse estas prácticas y reforzarse las funciones de las Cortes Generales y de las Comunidades Autónomas.

Para incorporar las normas europeas al ámbito interno la delegación legislativa se presenta como una posible solución del problema, debido a que en el ordenamiento español, la legislación delegada constituye un mecanismo con la capacidad requerida de conciliar la eficacia que postula el derecho europeo con la participación parlamentaria.. Es necesario, en definitiva, que las Cortes Generales recobren su carácter legitimador del orden interno, preservando el respeto a la reserva de ley, así como el ejercicio de la discusión pública de los temas regulados de forma previa. Por lo que, estamos de acuerdo con el uso del Decreto-Legislativo. Ante las adversidades prácticas que presenta la delegación legislativa (dos fases para intervenir y el plazo de tiempo que requiere), se deberían acortar las etapas del proceso de delegación y el plazo requerido. De esta manera el Parlamento intervendría en el proceso normativo europeo siempre.

CONCLUSIONES

➤ *Fase Ascendente Directa.*

VII. En el caso de España en 1978, los constituyentes abordaron únicamente la aplicación del derecho europeo por parte de los poderes públicos españoles. Estableciendo en su art. 93, de manera críptica, que sería competencia de las Cortes Generales o del Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.

No obstante, cabría argüir que esta previsión, de una manera indirecta, garantiza que la aplicación del derecho europeo no se convierta en una excusa para restringir la capacidad legislativa de las Cortes, en beneficio de la potestad legislativa gubernamental, aunque exista una limitación a la hora de abordar con eficacia el desarrollo del acervo europeo, motivo por el cual el Gobierno es habilitado, a cumplir también dicha función.

Es necesario, compaginar la dirección política interior y exterior del Gobierno con el principio democrático general, para preservar el lugar que la Constitución otorga al Parlamento como órgano e institución. Esto sería, a través de la negociación y acuerdo sobre las propuestas normativas europeas, entre ambos órganos.

VIII. La Comisión Mixta para la UE, como órgano especializado en los asuntos de la Unión, ha presentado limitaciones en su actuación debido al papel jugado por los partidos políticos. El Parlamento ha renunciado de facto a defender la autonomía de la Cámara y a garantizar su implicación en las principales decisiones políticas, en los asuntos europeos. Esto tiene especial importancia, particularmente en aquellos supuestos en los que se aduce la concurrencia de una suerte de *interés superior* por encima de las divisiones políticas internas para garantizar la fortaleza exterior-europea de España.

CONCLUSIONES

Es necesario que la función de la Comisión Mixta sea de verdadero impulso y control, y pueda contribuir a la legitimación democrática del Gobierno en la labor que ejerce en la UE. Por tanto, es preciso, que el ordenamiento interno fije las normas y los procedimientos más adecuados para que el control parlamentario sea eficaz, y el papel de la Comisión sea reforzado.

IX. La problemática que se presenta entre la Comisión Mixta y las Comisiones parlamentarias, se centra en que el tratamiento de los documentos normativos europeos depende del ámbito competencial al que pertenezcan. El proceso normativo implica la participación de las Comisiones parlamentarias, sin embargo, en la práctica jurídica es la Comisión de Asuntos exteriores quien presenta mayor número de dictámenes sobre proyectos de normativa europea. Sin embargo, es la Comisión Mixta la principal responsable de los asuntos europeos. Estimamos conveniente que las Comisiones parlamentarias especializadas participen activamente y aporten al proceso de análisis de las propuestas legislativas europeas. De esta manera se puede aprovechar su habilidad para el análisis de los documentos europeos de los diferentes ámbitos, evitando así la duplicidad de funciones que se podría presentar, diferenciando así la actividad entre la Comisión Mixta y las Comisiones parlamentarias.

X. De igual manera se producen dudas sobre el reparto de competencias entre la Comisión Mixta y el Pleno que deben ser despejadas ya que pueden conllevar retrasos en el procedimiento de asignación de la información. Es necesario solucionar esta perturbación competencial y especializar el proceso de selección de documentos con el fin de agilizar la entrega de la información a la autoridad competente.

XI. Por su parte, las Subcomisiones especializadas en la Comisión Mixta en asuntos determinados no son permanentes, sino que se crean cuando se considera oportuno. Sin embargo, debería preverse la presencia continuada de Subcomisiones permanentes dentro de la Comisión ya que permitiría mantener

CONCLUSIONES

una mejor organización y aportaría mayor calidad a la participación de la Comisión Mixta gracias a la especialización.

XII. Los escasos resultados obtenidos del funcionamiento de la Comisión Mixta se deben en gran parte a la normativa que rige su actividad. Aunque la normativa actual ha introducido cambios importantes favorables para la participación de las Cortes Generales y del papel de la Comisión Mixta, aún hay aspectos que deberían ser reformados.

En España, el Parlamento recibía escasa información legislativa europea, especialmente si la comparamos con la situación en otros Estados miembros, en consecuencia, el papel de la Comisión Mixta era muy limitado. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha ampliado el tipo de información que deben recibir los Parlamentos nacionales y ello ha beneficiado a la Comisión Mixta. Recordemos que en España no se contemplaba el conocimiento de la información en materia de cooperación política y judicial, pero la reforma les concede la participación a las Cortes Generales y con carácter general a la Comisión Mixta para evaluar a las actividades de Eurojust y en la supervisión política de Europol. Estos los cambios en la normativa europea han repercutido favorablemente en el funcionamiento democrático parlamentario.

XIII. Las Cámaras dan el mismo tratamiento a toda la documentación proveniente de la UE. Este proceso está a cargo de la Mesa del Congreso, cuya función primordial es regir y ordenar el trabajo de todo el Congreso. La Mesa envía la información a la Comisión Mixta y a la Comisión responsable. Sin embargo, la Comisión Mixta no cuenta con proceso de clasificación especializado, que tome en cuenta la importancia legal o política de las propuestas legislativas, que aporte en la sistematización de los documentos europeos para debatir o dar seguimiento. Por ello, consideramos necesario establecer un sistema de recepción y clasificación de los documentos normativos europeos, adecuado a la importancia del documento de la UE y en la repercusión que ejerce en el Estado español.

CONCLUSIONES

➤ *Fase Ascendente Indirecta.*

XIV. La normativa que rige a la Comisión Mixta es excesivamente laxa en el control del Gobierno. El informe que el Gobierno debe enviar a la Comisión Mixta evaluando la propuesta legislativa europea, carece de plazo de presentación. La normativa vigente establece simplemente que sea “a la mayor brevedad posible”. Criterio que también se aplica en la solicitud de ampliación de la información del informe del Ejecutivo. La ausencia de plazo condiciona la agilidad y la calidad en la participación de la Comisión, ya que si no obtiene el dictamen del Gobierno o su entrega es tardía, la participación de la Comisión Mixta se verá obstaculizada.

XV. A nuestro juicio la normativa también es imprecisa en el contenido del informe mediante el cual el Ejecutivo valora la propuesta legislativa de la UE, ya que se limita a señalar que el informe debe ser *sustancial*. Cabe poner de relieve el valor que tiene el informe para el control por parte de la Comisión Mixta o las Cámaras de la propuesta legislativa europea.

El informe debe incluir una descripción de la materia en términos generales, indicar quién es el responsable en el asunto, los efectos que producen en las Comunidades Autónomas, cuáles son las áreas en las que acarrea implicaciones y de qué tipo, para ello puede establecerse dentro del informe aspectos fiscales, económicos, políticos, de subsidiariedad. Además, debería contar el nombre y la firma del responsable para mejorar la organización y el seguimiento del asunto.

XVI. El rendimiento medido de la Comisión Mixta en el uso de los instrumentos legislativos, considerados factor clave para garantizar el control de la información legislativa, no corresponde con la profusión

CONCLUSIONES

documental del proceso normativo europeo que haría necesario una enorme frecuencia de las reuniones para dar seguimiento serio de la actividad legislativa europea. Como es de esperar, la mayor actividad proviene de la oposición y las minorías parlamentarias.

La práctica de los instrumentos parlamentarios de control, la participación de la Comisión Mixta en las legislaturas VII, VIII, IX y parte de la X, demostró que su labor se mantuvo constante con el paso del tiempo. Durante la Legislatura VII, la Comisión Mixta se reunió en sesenta ocasiones, en la Legislatura VIII en veintiséis, y en la IX se establecieron un total de setenta y cinco sesiones en la Comisión Mixta. Lo que podría llevar a concluir que su actividad es aceptable.

XVII. Las preguntas fueron el instrumento parlamentario más utilizado por la Comisión, sin embargo en las legislaturas analizadas), la actividad parlamentaria fue en descenso. Especialmente, en las legislaturas VII y la IX, donde la primera mitad de ambas legislaturas se presentó notablemente más activa. Esto se debe en parte al ejercicio de la Presidencia Española de la UE durante esas dos legislaturas. Aunado a ello, cabe destacar que durante la Legislatura IX tuvo lugar del Tratado de Lisboa. Por lo que se refiere a la Legislatura VIII, hay que enfatizar que todas las preguntas presentadas fueron convertidas en respuesta escrita, lo que repercute fuertemente en el conocimiento público de la postura del Gobierno.

XVIII. Las proposiciones de ley, instrumento de carácter constructivo y de impulso por parte de la oposición parlamentaria, fueron empleadas para controlar la actuación del gobierno en asuntos europeos. La media es de dieciséis proposiciones de ley admitidas a trámite por cada legislatura. De esto se deduce que una media de cuatro proposiciones de ley fue presentada

CONCLUSIONES

por año. Dicha actividad, se ha visto empañada por el alto índice de caducidad, principalmente reflejado en la Legislatura VII. Denota que la constante extinción del uso de las proposiciones forma parte de la actividad parlamentaria.

Las mociones fueron utilizadas, como está previsto por la doctrina, con el fin de explicar aspectos controvertidos ante la opinión pública, pero también ha habido mociones provenientes del partido del grupo parlamentario del Ejecutivo. En todo caso, la actuación parlamentaria en la interposición de mociones, fue prácticamente nula en la legislatura VII, mínima en la legislatura VIII, y con mayor actividad en la IX legislatura, presentando preferencia en los ámbitos de Efectos del Derecho europeo y la Posición del Parlamento ante la UE.

XIX. Por lo que se refiere al uso de los Programas y Planes, las Comunicaciones e Informes por la Comisión Mixta, se presentó heterogeneidad de remitentes de información suministrada. Se ha corroborado que en el Archivo del Congreso de los Diputados existe mayor volumen de información enviada a la Comisión Mixta por el Gobierno provenientes principalmente de los países europeos. Sin embargo, resulta complejo acceder a los documentos por la página web y en caso del archivo del Congreso de los Diputados las dificultades son mayores hasta el punto de que los días en los que se celebra sesión no se permite la visita al archivo.

En cuanto a la obligación del Gobierno de enviar los informes sobre el desarrollo de los Consejos Europeos en las Legislaturas analizadas, fue habitualmente incumplida. De los veinte Consejos Europeos que fueron celebrados de 2000-2009 fueron entregados seis informes del Gobierno.

CONCLUSIONES

XX. Por lo que respecta a la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta, el Secretario de Estado para la UE y el Ministro de Exteriores son los responsables de coordinar los asuntos de la UE y deben comparecer al final de cada Presidencia del Consejo de la UE. En cuanto al resto de Ministros, su comparecencia ante la Comisión Mixta para tratar temas europeos se ve condicionada, ya que no ha sido previsto el plazo para comparecer tras la solicitud de la Comisión Mixta. Cabe poner de relieve que la comparecencia de los miembros del Gobierno en ocasiones fue con retraso o caducó.

El plazo para comparecer queda condicionado a la organización y prioridad que el funcionario decida darle, pudiendo presentarse cuando el asunto a tratar haya sido aprobado. Estos vacíos legales deberían solucionarse estableciendo un plazo de tiempo para la presentación a las comparecencias. De lo contrario el control previo a la aprobación de actos legislativos del Gobierno en el Consejo de Ministros de la UE y el seguimiento a éstos se ve rezagado. En definitiva, el hecho de no comparecer ante la Comisión Mixta o no otorgar los informes sobre los Consejos Europeos, es una situación que perjudica fuertemente su actividad..

XXI. Por lo que se refiere a las comparecencias del Secretario de Estado para la UE—cuya figura es muy importante respecto a la posición política europea del Gobierno—, versaron mayoritariamente sobre Consejos europeos. Recordemos que es su obligación acudir ante la Comisión Mixta para informar sobre los Consejos Europeos. En el periodo estudiado, se trataron una media de casi cinco temas por año, de lo que se desprende que sus comparecencias son reducidas.

CONCLUSIONES

El Secretario de Estado para la UE compareció con el fin de emitir información, a petición propia o a requerimiento de los grupos parlamentarios no más de tres veces por año. Si tomamos en consideración la relevancia de la política europea, así como la ingente actividad legislativa europea, es preciso señalar que la presencia del Secretario en la Comisión Mixta es insuficiente.

XXII. En cuanto a la comparecencia del Ministro de Asuntos Exteriores en la Comisión Mixta se ha centrado principalmente en los Consejos Europeos, aunque durante la Legislatura VII caducaron cuatro comparecencias. Una petición de comparecencia se presentó en enero de 2003 y hasta el mes de diciembre no compareció la Ministra de Justicia para informar sobre el Consejo Europeo. El Ministro tardó en un par de ocasiones más de siete meses en acudir, y en tres ocasiones las peticiones para comparecer caducaron. En cuanto al periodo estudiado de la Legislatura IX, el Ministro de Asuntos Exteriores tardó casi un año en informar. Cabe poner de relieve que urge fijar plazos para asegurar la comparecencia de los ministros.

XXIII. Con los cambios producidos recientemente en la normativa interna, se concede a la Comisión Mixta atribuciones para decidir los miembros del Gobierno que deben comparecer de forma previa a la celebración del Consejo. Ello permite debatir al Ejecutivo y al Parlamento antes de alcanzar acuerdos en el ámbito supranacional. Sin embargo, hay que tener en cuenta que aunque el margen de maniobra en la dirección política del país es competencia del Ejecutivo, y éste no está obligado en las decisiones tomadas por el Pleno ni la Comisión Mixta, sin embargo con la modificación se la norma se canaliza el impulso parlamentario, lo cual es favorable.

CONCLUSIONES

XXIV. El debate ha ido incrementándose con el paso del tiempo. Existe una media de quince temas tratados en debate por año en la Comisión Mixta, lo que consideramos favorable. En cuanto a la temática tratada en los debates, encontramos que durante las legislaturas VII y VIII prevalecieron asuntos para conocer la postura del Gobierno, seguida de asuntos centrados en los intereses de España, mientras que en la Legislatura IX la mayoría de los asuntos discutidos fueron principalmente de interés general de la UE, seguido por asuntos sectoriales y en menor medida sobre la posición del Ejecutivo ante la UE.

La intervención del Pleno en el control de los asuntos europeos depende en todo caso de la Comisión Mixta. Si la Comisión Mixta lo considera oportuno, solicita al Presidente de ambas Cámaras la celebración del Pleno. Cabe poner de relieve que, la actividad parlamentaria convertida por la Comisión Mixta al Pleno no es abundante.

XXV. La capacidad reactiva de las Cortes Generales en la etapa de control previo, es regular. El ejercicio de control del Gobierno no se presentó con una determinación firme en cuanto su actuación en el proceso de negociación y aprobación de las propuestas legislativas europeas. Igualmente, el ritmo de sesiones fue débil en comparación con el vertiginoso ritmo del proceso legislativo europeo.

La forma de organización podría mejorar y los grupos parlamentarios podrían trabajar más activamente, a través de la coordinación para presentar informes, solicitar comparencias, ponencias, debatir propuestas de resolución, etc. Es evidente que, existe una cierta pasividad en los grupos parlamentarios respecto de la Comisión Mixta, pasividad que probablemente no sólo trae causa de su capacidad real de influenciar sobre

CONCLUSIONES

el representante gubernamental en el plano europeo, sino también de la poca repercusión que tiene su trabajo términos de política nacional.

Par dar respuesta a ello, el Parlamento se debe adecuar a cambios en la dirección de impulso. Debe tenerse en cuenta que por una parte, debe revitalizarse en general la labor del Parlamento como institución representativa y centro de decisión y el proceso político para alcanzar eficacia atendiendo a nuevas técnicas. Y por la otra, la participación del Parlamento en los asuntos europeos, se justifica debido a que la organización de poderes establecida por la UE no garantiza el Principio democrático. Para ello, es necesaria su intervención a través de la dirección política parlamentaria de la postura legislativa y ejecutiva del Gobierno en la adopción de textos legislativos europeos. El ejercicio de influencia parlamentaria se considera oportuno y relevante, es una manera de tomar un sitio en este proceso de cambios decisorios, con base en las atribuciones concedidas al Parlamento y al Ejecutivo, bajo mandato constitucional.

➤ *Participación Descendente.*

XXVI. El control político de las decisiones del Gobierno es casi inexistente, aunque la normativa fija que a petición de la Comisión Mixta deben comparecer los ministros de Gobierno para informar su postura antes de la celebración del Consejo Europeo. Sin embargo, la postura del Parlamento no produce ningún efecto en las decisiones que tome el Ejecutivo en el Consejo.

No existe ningún control mínimamente efectivo de la posición gubernamental ante las instituciones europeas. Sin embargo, en materias

CONCLUSIONES

reservadas constitucionalmente, es preciso que la Asamblea recupere atribuciones de control e impulso y que se obligue al Ejecutivo a escuchar al Parlamento de forma previa a tomar una determinación, con el fin reforzar el vínculo de control de las Cortes Generales y que las decisiones se ejerzan de manera más democrática.

XXVII. El ejercicio de control parlamentario del Gobierno no se ha presentado con una determinación firme en cuanto su actuación en el proceso de negociación y aprobación de las propuestas legislativas europeas. Es necesario que el ejecutivo informe periódicamente de los actos legislativos, estableciendo la situación en cuanto a su aprobación y dé a conocer su posición ante el Consejo. Estas medidas otorgarían mayor claridad a su actuación y mayor organización, y repercutiría en una mejor labor por parte de España en el proceso legislativo europeo.

XXVIII. La Comisión Mixta tiene la potestad de solicitar que una propuesta legislativa se debata en el Pleno. Sin embargo, no es muy factible como consecuencia de su composición. El control político está en manos de la mayoría parlamentaria de hecho, en la práctica la Comisión apenas ha hecho uso de la dicha potestad.

Es evidente que el procedimiento adoptado en ese precepto para elevar la cuestión al Pleno no es el más adecuado. Lo más conveniente sería que una minoría cualificada o un cierto número de grupos parlamentarios pudiera conseguir que el correspondiente debate se llevara a cabo por el Pleno. De este modo, la posibilidad de debate en Pleno, ante la presencia de las minorías, aportaría matices democráticos a las cuestiones europeas. Además de que la presencia de los grupos parlamentarios minoritarios concede la

CONCLUSIONES

capacidad de fiscalización del Gobierno ya que pueden incidir en el control social o control electoral.

XXIX. En cuanto a la labor de información sobre los Consejos Europeos, se prevé que el Gobierno envíe informes sobre la Presidencia que termina antes de que se lleve a cabo el Consejo. También, aunque no se ha previsto, debería presentar un informe de forma previa a los Consejos extraordinarios.

XXX. El Gobierno español, goza de un amplio margen político. La función de rendición de cuentas se limita en la praxis a la presencia del Ejecutivo de forma posterior a los Consejos Europeos ante el Pleno. Aunque su presencia en el Pleno sea una oportunidad de control inigualable, que da publicidad a su postura, y permite la participación de las minorías, si su presencia fuera regular y de forma previa, permitiría un mayor intercambio de información, conocer la posición parlamentaria y tomarla en cuenta.

XXXI.- En cuanto a la ejecución y desarrollo del derecho derivado europeo, y el control de las posiciones gubernamentales, es necesario destacar el control parlamentario previo en los asuntos reservados constitucionalmente. Es imprescindible que el ejecutivo dé explicaciones sobre las propuestas legislativas por acordarse. Dado que una vez aprobados los actos legislativos en el orden supranacional, serán la Asamblea o el Ejecutivo quienes obligatoriamente deben encargarse de la transposición legislativa para la adaptación del derecho español.

XXXII. En el control de la función legislativa en materias reservadas a la ley de manera general, correspondería al Gobierno informar al Pleno sobre los decretos ley y decretos legislativos, y el Parlamento debería desarrollar

CONCLUSIONES

la ley en aquellos supuestos más relevantes. Sin embargo, en la praxis el Parlamento ve muy limitada su capacidad legislativa en materias reguladas por el derecho derivado. Es por ello necesario que el control parlamentario sea previo a la aprobación de las propuestas legislativas. No sólo por cuestiones relativas al papel que le corresponde al Parlamento en el procedimiento legislativo sino también por una cuestión de eficacia. No en vano, una vez aprobados los actos legislativos en el orden supranacional, será la Asamblea quien debe encargarse de la correcta transposición así como de las posibles adaptaciones precisas del ordenamiento jurídico. En definitiva, la fiscalización de esas propuestas de forma previa es factor clave. Es ahí donde la rendición de cuentas debe ser reforzada.

XXXIII. Se le atribuyen potestades de control posterior de la normativa a la Comisión Mixta para solicitar al Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de la UE, de un recurso de anulación por infracción del principio de subsidiariedad. No obstante, el Gobierno podrá descartar, de forma motivada, la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta. Dicha decisión deberá ser justificada mediante la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta cuando así lo solicite. De ello se desprende de nuevo la flexibilidad de actuación del control y el bajo nivel de control que posee la Comisión.

XXXIV. En cuanto a la ejecución y desarrollo del derecho europeo, la reserva de ley parlamentaria es una reserva de potestad legislativa que permite intervenir en la normación de las materias reservadas a la ley. Tiene como fundamento expresar la concepción de democracia sobre la que descansan las Constituciones normativas. El Parlamento es quien mejor expresa el sentido de la reserva de ley, porque su papel consiste en integrar

CONCLUSIONES

a las minorías parlamentarias, haciendo posible su intervención en el proceso de producción jurídica y abrir camino al consenso e integración, y el Ejecutivo representa fundamentalmente a las mayorías.

El derecho europeo influye en la reserva de ley parlamentaria, debido a la justificación para el ejercicio de la potestad reglamentaria del Ejecutivo en asuntos europeos, porque se presenta la complejidad y sujeción de un plazo normativo improrrogable.

La función legislativa del Parlamento se ve afectada debido a que el Ejecutivo interviene en la adaptación legislativa de materias reservadas por ley. Dado que la ejecución gubernamental del derecho europeo mediante normas con rango de ley, se convierte en parte de los controles constitucionales establecidos, donde la potestad reglamentaria del Ejecutivo tiene límites que no deben sobrepasarse. El Parlamento ha de verificar que no se produzcan verdaderas derogaciones reglamentarias de leyes aprovechando la ejecución del derecho derivado europeo.

Por esta razón, el tratamiento de la norma con reserva de ley debe ser realizada por una norma del mismo rango, conforme a los poderes conferidos constitucionalmente al Parlamento. Cualquier modificación de una norma legal o sometida a reserva de ley como consecuencia de una norma europea, debe llevar aparejada, necesariamente, una expresa modificación. Dicha modificación o derogación, debe ser realizada por una norma de igual rango. Cabe matizar que en el tratamiento de la reserva de ley por el Parlamento, una vez definido por la ley el ámbito nuclear, no es necesariamente obligado participe en toda la normación, dado que la

CONCLUSIONES

reserva de ley, no puede pretender que el legislador determine todos los detalles de una materia reservada.

➤ *Nuevas Fórmulas de participación Indirecta.*

XXXV. La presentación de nuevas fórmulas de participación parlamentaria indirecta, ha permitido mayor implicación de las Cámaras nacionales y la europea, en los asuntos europeos. Estas vías han otorgado homogeneidad en la actividad parlamentaria. Junto a ello, el intercambio de información entre los parlamentarios, y la discusión sobre diferentes temas de interés ha permitido dirigir las fuerzas en una misma dirección.

A pesar de la limitación de los foros interparlamentarios, debido a su carácter meramente político (representan un foro de sugerencias) sin que exista la posibilidad de representación parlamentaria nacional en sus contribuciones, de manera general, su actividad es positiva, principalmente la labor de la COSAC por la magnitud del alcance de sus funciones.

XXXVI. En cuanto a la participación de las Cortes Generales en la cooperación parlamentaria, la Comisión Mixta ha trabajado en la coordinación de los trabajos parlamentarios. Sin embargo, su intervención en los diferentes encuentros ha sido pasiva, dado que no se percibe gran iniciativa por su parte y parece haberse limitado a asistir a las reuniones de cooperación parlamentaria.

Las Cortes han sido tardías en cuanto a su representación permanente en las instituciones europeas apenas han colaborado en los programas Pilotos de la COSAC y no acudió a las prácticas relacionadas al escrutinio de las políticas PESC y PESD. Cabe poner de relieve que las Cortes Generales no consideran útiles las discusiones de la COSAC sobre el Principio de subsidiariedad. Además

CONCLUSIONES

las Cortes Generales no discuten con los parlamentarios nacionales el contenido de los informes de la COSAC.

La Comisión Mixta ni difunde la información sobre los encuentros en el foro, ni discute los informes de la Conferencia, por lo que el alcance de la información a los ciudadanos está aún más lejos. Eso perjudica al intento de visibilidad de actuación que pretende la COSAC, que está lejos de ser tan cercana al ciudadano como se pretende. Hay que tomar en cuenta la barrera que crea el idioma para los países que no hablan los idiomas oficiales de la UE.

XXXVII. La Conference of Speakers es considerada una duplicación de la COSAC con menor impacto. Cabría reconsiderar su especialización para que sus trabajos obtengan mayor provecho. Este es el caso de los foros de Interparliamentary committee meetings, Joint Committee meetings y Joint meetings parliamentary, que poseen campos de actuación definidos.

Deberían coordinarse la COSAC y el resto de foros parlamentarios. De tal modo que, la COSAC trate los temas más importantes, de manera general, cada una de las cumbres interparlamentarias en sus diferentes ámbitos, podrían aportar a esta cuestiones más concretas que permitirían un debate posterior fructuoso. De esta forma las reuniones de la COSAC no se quedarían como meras reuniones de debate si no que pueden trascender aún más.

XXXVIII. En cuanto a los instrumentos establecidos para el intercambio de información entre los parlamentarios, la función del IPEX permite obtener información de la actividad parlamentaria en asuntos legislativos y no legislativos, pero podría mejorar. Por una parte la obtención de los datos no

CONCLUSIONES

es fácil a pesar de que cuenta con un texto con las indicaciones. Por otra parte, la información no está sistematizada del todo, requiere de mayor claridad en la clasificación de los dictámenes, el número de votos, si el informe es favorable o no.

➤ *Sistema de Alerta Temprana*

XXXIX. En cuanto a la participación de los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, la actividad parlamentaria se ha incrementado gracias a que el Sistema de Alerta Temprana se aplica. Aunque sólo se ha presentado una tarjeta amarilla sobre la propuesta de la Comisión COM (2012) 130, y no ha prosperado, sin embargo, se ha conseguido de manera indirecta que la Comisión Europea retire la propuesta. Demostrando así los efectos de la influencia de la participación parlamentaria en las propuestas legislativas europeas.

Por su parte, el proceso de intercambio por escrito de dictámenes motivados se ha intensificado de forma constante con el paso del tiempo. La experiencia se ha centrado en el diálogo político entre los Parlamentos nacionales y la Comisión Europea, del cual el mecanismo de control de la subsidiariedad es solo una parte.

XL. En cuanto al Tribunal de Justicia nunca ha anulado una medida por incumplimiento de la subsidiariedad. Es evidente la casi nula actividad de control judicial posterior, estando la mayor actividad concentrada en la etapa de control previo.

XLI. El Protocolo núm. 2 sobre la aplicación de subsidiariedad y proporcionalidad, concede competencias al TJ para pronunciarse sobre los

CONCLUSIONES

recursos por violación de subsidiariedad de un acto legislativo interpuesto por un Estado miembro, o transmitido por éste de conformidad con su ordenamiento en nombre el Parlamento. En el ámbito interno se interpretó de manera en que el Ejecutivo es quien interpone el recurso ante el TJ y puede descartar la solicitud de la Comisión Mixta o las Cámaras, debilitando así a las Cortes Generales. Dicha interpretación, tan favorable para el Ejecutivo, parece contradecir el espíritu establecido por Lisboa y debería ser modificada la normativa en el ámbito interno con el fin de reforzar el papel legislativo del Parlamento.

XLII. Como resultado del análisis realizado al Sistema de Alerta Temprana, los resultados arrojan que a través de la supervisión y examen de las propuestas legislativas existe mayor control de los Estados miembros sobre la Comisión Europea. En cuanto a la interposición de los dictámenes motivados, se deduce que los Parlamentos nacionales utilizan diferentes elementos para medir la subsidiariedad. Es decir realizan una valoración distinta, posiblemente por la imprecisión de los términos de carácter político que se presentan. Es necesario unificar los criterios para realizar una medición de forma global, y el mismo examen sea practicado por todos los parlamentos.

XLIII. El funcionamiento de la Comisión Mixta en el Sistema de Alerta temprana, reflejó que se está produciendo mayor dinamismo e interés por los asuntos europeos. Aunque tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el primer análisis de la subsidiariedad tardó cinco meses en presentarse, en el seno de esta Comisión, se han debatido una media por año de veinte documentos legislativos (en 2010 y 2011). En virtud de ellos se interpusieron tres dictámenes motivados. En todos los dictámenes la

CONCLUSIONES

Comisión Mixta respaldó la postura del Gobierno. En definitiva, Comisión Mixta ha ido siempre de acuerdo a la postura del Ejecutivo y su participación ha sido de poco alcance.

XLIV. La poca actividad en la interposición de los dictámenes motivados por los Parlamentos Autonómicos se debe al casi nulo papel que les otorga la normativa. Se prevé que las Cortes General cuando reciban la propuesta legislativa de la UE, deben remitirla a los Parlamentos Autonómicos para su conocimiento, se otorga un plazo muy reducido (cuatro semanas) para aprobar un dictamen y enviarlo, además no se prevé que sus informes deban ser seguidos ni discutidos por la Comisión Mixta, en definitiva, los dictámenes de los Parlamentos Autonómicos no producen efectos. Cabe poner de relieve que si la Comisión Mixta se nutriera de las propuestas autonómicas ganaría en perspectiva, fundamentación y legitimidad.

➤ POSIBLES MEJORAS DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS.

Realizando una valoración general de la participación parlamentaria en los asuntos europeos, y tomando en cuenta las competencias otorgadas por la normativa que rige la Comisión Mixta, en base al control previo y posterior, deducimos que es conveniente reforzar la fase de control previo, esto sería a través de una adecuación de los órganos y procedimientos de acuerdo a la actividad legislativa de las instituciones europeas. Como aportación del estudio de derecho comparado con el modelo británico, especialmente centrado en la actuación del European Scrutiny Committee de la Cámara de los Comunes, y en virtud de que la normativa que rige la Comisión Mixta de asuntos europeos no se contrapone, y favorece a realizar algunas

CONCLUSIONES

reformas que podrían ser mejorar la acción participativa de las Cortes Generales en las tres formas de intervención parlamentaria:

a) *Fase Ascendente directa.*

XLV. Establecer un procedimiento de selección de la documentación en el que se clasifique según la importancia del documento legislativo con el fin de darle el tratamiento adecuado. Dada la inexistencia en el ordenamiento europeo de una clara jerarquización normativa esta tarea es imprescindible.

Esto requiere tomar en consideración: si cuenta con elementos políticos, legales o económicos, desechando el resto, aquellos que requieren de solicitud de información al gobierno, o de su presencia ante la Comisión Mixta, o simplemente un examen más detenido. La finalidad es realizar una criba sobre los más importantes y posteriormente centrarse en el tratamiento que deba seguirse. Una vez realizada su clasificación se podría controlar la etapa del procedimiento legislativo europeo.

Para ello, sería conveniente la creación de un órgano especializado en los asuntos legales-administrativos con el fin de realizar una labor especializada con el fin de que el examen de las propuestas legislativas sea más rápido. Aunado a ello, su función debe estar centrada únicamente y exclusivamente en el análisis y clasificación de los documentos legislativos. Dicho órgano ejercerá como filtro de los documentos legislativos, y su función será valorar si la información es importante, y definir si requiere ser aclarada, analizada, o debe tenerse en cuenta para el monitoreo, debido a posibles cambios que se puedan presentar. Una correcta organización de la información, de acuerdo al establecimiento de factores claves para valorar permitiría un correcto funcionamiento de la Comisión Mixta.

CONCLUSIONES

b) Fase Ascendente Indirecta

XLVI.- En esta etapa, se requeriría que el ejecutivo diera a conocer su postura en cuanto a las propuestas más importantes, aunque la dirección política del parlamento no sea obligatoria. Se obligaría de alguna manera al Ejecutivo a dar explicaciones de sus actos antes de llegar a un acuerdo, pero otorgándole la libertad en su función de política exterior. Además, la posibilidad de enlazar con los documentos que requieran mayor explicación o debate político, reactivaría la función política parlamentaria y concedería mayor visibilidad a los asuntos europeos.

El sistema de escrutinio es una ruta que utiliza la Cámara británica para mantener un nivel de control e influencia en el proceso legislativo europeo. A través de un procedimiento similar se podría solicitar en España al Gobierno explicación de su decisión de forma previa a la negociación del Consejo, y de forma posterior debe dar explicaciones sobre su postura en las negociaciones de dichas reuniones, con esto permite que el ejecutivo mantenga su autonomía en las negociaciones internacionales y el Parlamento controla de forma indirecta la legislación de la UE. La gran aportación de este proceso es la posibilidad de solicitarle al Gobierno explicación sobre su decisión de forma previa al acuerdo ante el Consejo de la UE y controlar después si su explicación fue coherente con su comportamiento posterior.

BIBLIOGRAFIA

ALBERTÍ ROVIRA Enoch y ROIG MOLÉS Eduard, en “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, dirigida por Marta Cartabia, Bruno De Witte, Pablo Perez Tremps, y coordinada por Itziar Gómez Fernández, Edit. Tirant lo blanch, Valencia, 2005.

-“La Delimitación de las Competencias entre la Unión y los Estados Miembros”, *Revistas de Estudios Políticos*, num. 119, Enero-Marzo 2003.

ALBERTI ROVIRA Enoch, FOSSAS Enric, CABELLOS Miguel Angel, en *El Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

ALCOCEBA GALLEGO, Amparo, en “El Tratado de Lisboa: ¿menos Europa, más Estado?”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008.

ALDECOA LUZARRAGA, Francisco y GUINEA Llorente Mercedes, “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, Coordinada por Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, editorial Marcial Pons, 2010.

-*La integración Europea*, Edit. Tecnos, Madrid, 2002.

BIBLIOGRAFIA

ALGUACIL GONZALEZ-AURIOLES Jorge, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, Madrid 2004.

ALCUBILLA Enrique Arnaldo, en “Los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo después del Tratado de Ámsterdam”, en *El Futuro de la Unión Europea después de Ámsterdam*. Eds. J.L. PANIAGUA Y P. MELLADO Prado, COLEX, Madrid. 1999.

ALONSO GARCIA, Ricardo, en *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª Edición. Edit. Thomson Reuters Limited, Navarra 2010.

-*Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1994.

-“La ejecución normativa del derecho comunitario Europeo” en *Revista de Administración Pública*, núm. 121, Enero- Abril de 1990.

-*Derecho Comunitario, Derecho Nacional, Derecho común europeo*. Civitas, Madrid, 1989.

AMERIGO ALONSO José, “La incidencia del proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los parlamentos y los gobiernos de los estados miembros”, en la *Revista de las Cortes Generales*, num. 62, Madrid, 2004.

-La firma del tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea,

-“La incidencia del Proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los Parlamentos” en la *Revista de las Cortes Generales* num. 62, segundo cuatrimestre Madrid, 2004.

ARANDA ÁLVAREZ, Elviro, “El Tratado de Lisboa y el Fortalecimiento democrático de la Unión Europea”, en *El Tratado de Lisboa: Análisis y*

BIBLIOGRAFIA

Perspectivas, Dirigido por Carlos R. Fernandez Liesa, y Castor M. Diaz Barrado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid, 2008.

-“El Fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: La incorporación del EARLY WARNING SYSTEM”, en *Teoría y Realidad Constitución*, num. 15, Edit. Universidad Nacional de Educación a Distancia; Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 2004.

ARCE JANARIZ, Alberto, Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea, En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010).

AREILZA CARVAJAL, José María, De, “El Principio de Subsidiariedad en la Construcción de la Unión Europea”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, Año 15. Núm. 45. Septiembre-Diciembre, 1995.

AREIZAGA HERNANDEZ Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”. En: *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*. Núm. 23 (2010), p. 29-70.

ARES CASTRO-CONDE Cristina, “El Sistema de Alerta Temprana para el control del Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos Autonómicos: Diagnósis y Prognósis”, *Revista de Estudios Políticos*, Num. 136, Madrid, abril-junio, 2007.

ARREGUI, Javier, “España en el Proceso Legislativo de la Unión Europea” *Revista de Estudios Políticos* num. 141, julio-septiembre, , Madrid, 2008.

BIBLIOGRAFIA

ARTER, D., *National Parliaments and the European Union*, Edit. Norton. London 1996.

AUEL Katrin, “Democratic Accountability and National Parliaments: Redefining the Impact of Parliamentary Scrutiny in EU Affairs”, en *European Law Journal*, Vol. 13, Num. 4, Julio de 2007.

AUEL Katrin y BENZ Arthur, “The Politics of Adaption: The Europeanisation of National Parliamentary Systems”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, Num. 3/ 4, Otoño/Invierno 2005, Pp. 372-393.

AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat, “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, En: Unión Europea Aranzadi, Núm. 5 (2010).

BAINES Priscilla, “Parliamentary Scrutiny of Policy and Legislation: The Procedures of the Lords and Commons”, en *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, New York, 2004.

BALAGUER CALLEJON, Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I, Quinta Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2010,
-“La Incidencia del Tratado de Lisboa en el Sistema de Fuentes de la Unión Europea y su influencia en los ordenamiento estatales”, en *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Coordinado por Francisco Matía Portilla. Editorial Comares, Granada, 2009.

-*Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II, Editorial Tecnos, Madrid 2008.

BIBLIOGRAFIA

BAÑO LEON, José María, *Los límites constitucionales de la potestad reglamentaria*, Editorial Civitas, Madrid 1991.

BARBER, N. W., “Scrutiny, Subsidiarity in the Draft Constitution”, *European Public Law*, Vol. 11, Issue 2, Kluwer Law International, 2005.

BARON CRESPO, Enrique, “El debate sobre el futuro de Europa desde la perspectiva del Parlamento Europeo”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002.

BARRAT I ESTEVE, Jordi, “Los parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea” en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Monográfico, 1994.

BASABE LLORENS, Felipe y GONZALEZ ESCUDERO, Maria, en “The Parliament of Spain: Slowly moving onto the European Direction?”, en *National parliaments on their ways to Europe: Losers or latecomers?* Coordinado por Andreas MAURER y Wolfgang WESSELS, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Alemania 2001.

BASILIEN-GAINCHE, Marie-Laure, “Parlements scandinaves et affaires europeennes: Quand le contrôle de l’action gouvernementale devient modele”, en *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, num. 531, septiembre de 2009.

BASTERRA Monserrat, Daniel, *Las comisiones legislativas con delegación plena*, Edit. Comares, Granada, 1997.

BIBLIOGRAFIA

BELLAMY Richard y CASTIGLIONE Dario, “The uses of democracy. Reflections on the European democratic deficit” en *Democracy in the European Union, Integration through deliberation?*, editado por Erik ODDVAR ERIKSEN y John Erik FOSSUM, Routledge, London 2000.

BELLO MARTIN-CRESPO, María Pilar, *Las Directivas como criterio de interpretación del Derecho Nacional*, Editorial Civitas S.L., Madrid 1999.

BERGMAN, T., “National Parliaments and EU Affairs Committees: notes on empirical variation and competing explanations”, *Journal of European Public Policy*, 4/3. 1997.

BENGSTON Christina, “Interparliamentary cooperation within Europe”, en *National parliaments within the enlarged European Union*, Edit., Routledge Advances in Europe Politics, New York 2007.

-“National Parliaments in European decision making”, Federal Trust for Education and Research On line papers num. 29/03 (2003), www.fedtrust.co.uk/uploads/.../29_03.pdf

BIRKINSHAW, Patrick y ASHIABORG Diamond, “National Participation in Community Affairs: Democracy, the UK Parliament and the UE”, en *Common Market Law Review*, 33, 1996.

BOGDANDY, Armin Von, “European Integration: The German Scholarship”, *Max Plank Institute for comparative Public Law and International Law*, Heidelberg, 24-27, 2003.

BOIXAREU, CARRERA Ángel, ‘El Principio de Subsidiariedad’, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol.21, Núm. 3, Madrid, 1994.

BIBLIOGRAFIA

BONNAMOUR, Marie-Christine. “Les relations Européen et parlements nationaux à la veille de la Conférence intergouvernementale de 1996”. En *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, num. 393, Diciembre de 1995.

BUENO Y VICENTE, José Miguel, *El Control de las cortes generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del derecho europeo: La Comisión Mixta Congreso-Senado Para La Unión Europea De 1986 A 2003*, www. ucm.es.Madrid, 2004.

BUSTOS, GISBERT, Rafael, “Integración Europea y Constitución Española: Tancredismo, Desnudez o invisibilidad, Ponencia del Congreso de la Asociación de Constitucionalista Españoles”, Madrid, 2009.

-*La Constitución en Red: Un estudio sobre Supraestatalidad y Constitución*, Edit. Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 2005.

- “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 67, septiembre- diciembre, 2003.

- *La responsabilidad política del Gobierno: ¿realidad o ficción?*, Colex, Madrid 2001.

-“La función legislativa”, en *El Congreso de los Diputados de España: funciones y rendimiento*, Antonia Martinez (editora), Editorial Tecnos, 2000.

CANTARO, ANTONIO, “Democracia e Identidad constitucional despues´de la «LISSABON URTEIL».La integración «Protegida»”, *ReDCE*. Año 7. Núm. 13. Enero-junio/2010.

BIBLIOGRAFIA

CAPORTORTI, Francesco, en “La problematique juridique des directives et reglements et de leur mise en oeuvre” en SIEDENTTOPT, Heirinch, y ZILLER, Jacques, *L’Europe des Administrations?* Vol. I, 1988.

CARTER, Caitriona A., The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control? En, *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, coordinado por MAURER Andres y WESSELS Wolfgang. Edit., Nomos verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001.

CASCAJO CASTRO, José Luis, en “Constitución y Constitución Europea”, *Teoría y Realidad Constitucional*, UNED núm. 15, 2004.

-*Partidos políticos y constitución: sistema de controles sobre los partidos políticos*, Barcelona : Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1992.

CHICHARRO, LAZARO Alicia, *El Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi Editorial, S.A., Navarra, 2001.

CIENFUEGOS, MATEO, M., “La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios”. En *Gaceta jurídica de la CE y de la Competencia*. Serie D.-d.27 (marzo 1997).

-“El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995”. En la *Revista de las Cortes Generales*, num. 38 (2Q cuatrim. 1996).

CERVELL HORTAL María José, “Parlamentos nacionales y ciudadanía en el funcionamiento institucional de la Unión”, en *El Tratado de Lisboa: la salida de la crisis constitucional*, coordinado por José Martín y Pérez de Nanclares, editado por IUSTEL, Madrid, 2008.

BIBLIOGRAFIA

CLOSA MONTERO, Carlos, “Constitución y Democracia en la Unión Europea”, en *La Constitución de la Unión Europea*, coordinado por Carlos Closa Montero y Natividad Fernández Sola, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 2005.

-“Spain: The Cortes and the EU –A Growing Together”, en *National Parliaments and the EU*, editado por Philip Norton, Frank Cass, 1996.

CORTES MARTIN, José Manuel, “El Tratado de Lisboa y las Regiones”, *Revista de Estudios Regionales*, Num. 6, 2009.

CONSTANTINESCO Vlad, “Les institutions Communautaires”, la Commission, Fasc. 230, Editions Techniques, 1991.

COOPER, Ian, A Yellow Card for the Striker: How National Parliaments Defeated EU Strikes Regulation, http://euce.org/eusa/2013/papers/12g_cooper.pdf

-“The Watchdogs of Subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *Journal of Common Market Studies*, Num. 2, Vol., 44, United Kingdom, 2006.

CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, *The Evolution of the EU Law*, Segunda Edición, Oxford University Press, 2011.

-EU LAW, text, cases, and materials, fourth edition, Oxford University Press 2008.

CRAIG, Paul, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, New York, 2006.

BIBLIOGRAFIA

-“The legal effect of Directives: policy, rules and exceptions”. *European Law Review*, 34, Thomson Reuters (Legal) Limited and Contributors, Junio 2009.

-“Gran Bretaña en la Unión Europea”, en *The Spanish constitution in the European Constitutional context. La Constitución Española en el contexto Constitucional Europeo*, Editado por Francisco Fernández Segado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid 2003.

CYGAN, Adam Jan, “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Coordinado por TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, Editado por European Law Publishing, Groningen /Amsterdam 2007.

-“Scrutiny of EU legislation in the UK parliament”, en *National Parliaments within the enlarged European Union. From “ victims” of integration competitive actors?* Editado por John O’ Brennan y Tapio Raunio, Editorial: Routledge, London, 2007.

- “Democracy and Accountability in the European Union -The View from the House of Commons”, *The Modern Law Review Limited* 2003.

-*National Parliaments in an Integrated Europe, An Anglo-German Perspective*, Kluwer Law International, The Hague 2001.

-*The United Kingdom Parliament and the European Union*, Kluwer Law Int., The Hague, 1998.

DARANAS PELAEZ Mariano, “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *Noticias de la Comunidad Económica Europea* 37, 1988.

BIBLIOGRAFIA

-*Los Parlamentos nacionales de la Europa Comunitaria y el Parlamento Europeo*, Edit. Congreso de los Diputados, 1985.

DE BURCA Gràinne, y **CRAIG, Paul**, *EU Law, Text, Cases and materials*, Fifth Edition, Oxford University Press, New York 2011.

-“Legal Principles as an instrument or differentiation? The Principles of Proportionality and Subsidiarity” en *The many faces of differentiation in EU Law*, Coordinado por Bruno De Witte, Dominik Hanf, Ellen Vos, Editorial, Oxford ; New York : Intersentia, Antwerpen, 2001.

DE WITTE Bruno, “Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order”, *The Evolution of the EU Law*, CRAIG Paul y DE BÚRCA Gráinne, Segunda Edición, Oxford University Press 2011.

DEBASCH, Ch., *L’inflation législative et réglementaire en Europe*. Editions du Centre National de Recherche Scientifique. Paris 1986.

DE LA FUENTE CABERO, Inmaculada, El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En la *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* num. 11, 2004.

DE OTTO PARDO, Ignacio, “La función política de la legislación”, publicado en Miguel Angel Aparicio (Edit), *Parlamento y sociedad civil*, Universidad de Barcelona, 1980, pp. 49-59, Incluido en, *Obras Completas*, Universidad de Oviedo: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2010.

-*Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Editorial Ariel Derecho, S.A., Barcelona 1991.

BIBLIOGRAFIA

DEHOUSSE, Renaud, “La arquitectura institucional europea después de Ámsterdam: ¿sistema parlamentario o estructura regulatoria?” En *Problemas de legitimación en la Europa de la Unión. Las respuestas del Tratado de Ámsterdam*, Dir. Tomas de la Quadra Salcedo y Antonio Estella Noriega. Edit. Carlos III de Madrid y Boletín del Estado. Madrid, 2000.

DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, Manuel, “La participación en la Unión Europea de los Parlamentos nacionales en la Constitución Europea”, *Valencia: Tirant lo Blanch, 2004*.

-“La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCIA De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002.

DELGADO-IRIBARREN GARCIA CAMPERO Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”, en *Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*. Coordinado por Enrique Arnaldo Alcubilla y José Maria Gil-Robles, Madrid 1997.

DE WILDE, Pieter “Why the Early Warning Mechanism does not Alleviate the Democratic Deficit,” *OPAL Online Paper No. 6/2012*.

DIEZ- HOCHLEITNER, Javier, El sistema competencial de la Unión Europea en el Proyecto de Constitución elaborado por la Convención Europea” en *El proyecto de una nueva Constitución Europea*. Dir. Enoch Albertí Rovira, Edit. Tirant lo blanch, Monografías 314, Valencia 2004.

DIEZ PICAZO, Luis María, en “Il principio di autonomia istituzionale degli stati membri dell’unione Europea” en *Quaderni costituzionali*, 4/2004, Il mulino.

BIBLIOGRAFIA

DREWRY Gavin y GIDDINGS Philip, “Introduction” en, *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, 2004.

DOUGAN, Michael, “Lisbon Treaty 2007: Winning Minds, Not Hearts”, CML Review, UK, 2008.

DUINA Francesco, OLIVER, Michael J., “To the Rescue of National Parliaments: A Reply to Raunio”, *European Law Journal*, Vol. 12, No. 1, January 2006, Pp. 132–133.

-“National Parliaments in the European Union: Are there any benefits to Integration?”, *European Law Journal* Vol.11, num. 2, Marzo de 2005, Pp. 173-195.

ELORRIAGA FERNANDEZ, Gabriel, La democracia Parlamentaria, RCDG. Núm. 54, 2001.

ESTELLA DE NORIEGA, Antonio, *The Principle of Subsidiarity and its critique*, Editorial Oxford University Press, 2002.

FABBRINI Federico, GRANAT Katarzyna, “Yellow card, but no foul”: The role of the national parliaments under the subsidiarity protocol and the Commission proposal for an EU regulation on the right to strike', *Common Market Law Review*, (2013) 50 Issue 1.

FERNANDEZ ALLES, José Joaquín, El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011).

BIBLIOGRAFIA

-“El Tratado de Lisboa como fuente del Derecho parlamentario español: Las funciones europeas de las Cortes Generales”, *Revista de las Cortes Generales*, Año 2009, num. 78.

FERRER MARTIN DE VIDALES, Covadonga, “Los parlamentos nacionales en la Unión Europea tras Lisboa”, *Jean Monnet Papers*, vol., 8, núm. 16 de agosto de 2008.

FERNANDEZ SEGADO, Francisco, *The Spanish Constitution in the European constitutional context, La Constitución Española en el contexto constitucional europeo*, Madrid, 2003.

FERNÁNDEZ, Tomas Ramón, “Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002.

FERRER MARTIN DE VIDALES Covadonga, *Los parlamentos nacionales: De Maastricht a Lisboa*, Editorial Dilex, Madrid 2008.

-“Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”,
en, <http://www6.miami.edu/EUCenter/publications/deVidalesEUparliamentosLong08edi.pdf>, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series vol. 8 num. 16, agosto 2008.

FITZMAURICE L., “The Danish system of parliamentary control over European community policy”, en *The European Parliament and the National Parliaments*, 1979.

-*National Parliaments and European policy making, Parliamentary Affairs*, 1976.

BIBLIOGRAFIA

FORASTER SERRA, Miguel, “La interrelación del Derecho comunitario y el interno de los Estados miembros” en *Noticias /CEE* num. 55-56, agosto de 1989.

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo y FERNANDEZ, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I. Decimocuarta Edición, Editorial Aranzadi, Navarra, 2008.

GARCIA DE ENTERRIA E., y ALONSO GARCIA, R., *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002.

GARCIA MEXIA, Pablo, Los cometidos de las Cortes Generales en la elaboración y en el control de la aplicación del Derecho Comunitario, Archivo del Congreso de los Diputados, Madrid, 1984.

GARCIA ROCA, Javier, “Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm., 32, 2007.

-*Cargos Públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*. Edit. Aranzadi, D.I, 1998.

-*Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini (a cura di). Giappichelli, imp., Torino, 1997.

GARCIA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “Sobre la incorporación del Derecho Interno: Una visión práctica”, en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, num. 1, Enero-Abril 1993.

GIL IBAÑEZ, Alberto J., “Principio de Primacía del Derecho europeo y Constitución española: límites y consecuencias de la cesión de soberanía tras la nueva constitución Europea”, en *Gaceta Jurídica de la Unión Europea y de la Competencia*, num. 232, 2004.

BIBLIOGRAFIA

-“*El control y la ejecución del Derecho Comunitario. El papel de las Administraciones nacionales y europea*”, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.

GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, José María, “Tratado de Lisboa: Un paso adelante en la evolución del sistema institucional europeo”, ver *Revista de las Costes Generales*, num. 70, 71 y 72 de 2007.

GIL-ROBLES, D., José, Los Parlamentos de Europea y el Parlamento Europeo, Edit. Cyan, Madrid, 1997.

GIROTTO Dimitri, “Parlamenti e diritto comunitario: gli atti parlamentari di indirizzo político in Italia e in Francia”. *Quaderni costituzionale*, Rivista Italiana de Diritto costituzionali, Año XXII, número 3, Bologna, 2002.

GONZALEZ ALONSO, Luis Norberto, *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Editorial COLEX, 2002.

GONZALEZ PASCUAL, Maribel, “Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)”, R.V.A.P. núm. 93. Mayo-Agosto 2012.

GUILLERMIN, Guy, *Une systeme institutionnel sophistique*, en <http://webu2.upmf-grenoble.fr>

HAZELL Robert, y AKASH Paun, “*Parliamentary Scrutiny of Multi-Level Governance*”, 30 de junio de 2006, http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/devolution_and_health/Parliamentary%20Scrutiny%20of%20MLG.pdf

BIBLIOGRAFIA

HERRERO DE MIÑÓN Miguel, “TUE y Constitución Europea: el principio de subsidiariedad”, *RDCG* Num. 28, 1993.

HIX, Simon, *The political System of the European Union*, Editado por NUGENT Neill, PATERSON William, WRIGHT Vicent, en Palgrave Macmillan, N.Y., 2005,

HINOJOSA MARTINEZ Luis Miguel, *El Reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados Miembros*, Tirant lo blanch, Valencia 2006.

-“La Regulación del Principio de Subsidiariedad en el Tratado Constitucional: Espejismos y Realidades”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8. Núm. 19. Septiembre-Diciembre 2004.

HOLZHACKER, Ronald, “The power of Opposition Parliamentary Party Groups in European Scrutiny”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 11, Num. 3/ 4, Otoño-Invierno, 2005. Pp. 428-445.

ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario General*, Editorial Ariel, S.A., Barcelona, 1991.

JIMENEZ ASENSIO, Rafael, *El constitucionalismo: proceso de formación y fundamentos del derecho constitucional*, 2005.

JUDGE David, “The failure of National Parliaments?”, en *The Crisis of Representation in Europe*, Editado por Jack Hayward, Publicación London: Frank Cass, 1995.

KATZ Richard, “Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union”, *The*

BIBLIOGRAFIA

European Parliament, National Parliaments, and European Integration, Oxford University Press, Nueva York 1999.

KATZ Richard y WESSELS, Bernanrd, “Introduction European Parliament, National Parliaments, and European Integration“ en *The European Parliament, The National Parliaments, and European Integration*, Oxford University Press, Nueva York 1999.

KERSE, C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar”, *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, UK, 2000.

KIIVER, Philipp, ‘The Early-Warning System for the Principle of Subsidiarity: The National Parliament as a Conseil d’Etat for Europe’, *European Law Review*, Vol. 36, no. 1, 2011.

-“European scrutiny in national parliaments. Individual efforts in the collective interest?, en *National Parliaments within the enlarged European Union*, editado por John O’ Brennan y Tapio Raunio, Editorial Routledge, Nwe York 2007.

-*The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Kluwer Law international, United Kingdom 2006.

-“The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from Enhanced Involvement?” *European Constitutional Law Review*, 2, 2006, Pp. 227–252.

-*National and regional parliaments in the European constitutional order*. Groningen: Europe Law Publishing, 2006.

-“European scrutiny in national parliaments. Individual efforts in the collective interest?”, en *National parliaments within the enlarged European Union*, Edit., Routledge Advances in European Politics, New York 2007.

BIBLIOGRAFIA

KERSE C.S., “Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar, en *European Public Law*, Vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000.

KLEIN Ecart, “Perspectivas de desarrollo para el Parlamento Europeo”, en *Revista de las Cortes Generales*, 14, 1988.

KRETSCHMER, Gerald, “Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del derecho europeo en los estados miembros de la UE”, *Revista de las Cortes Generales*, num. 33, tercer trimestre, Madrid 1994.

KOVAR, Robert, en “L'Effectivité interne du droit communautaire” en *La Communauté et ses états membres*. Faculté du Droit, Lieja, 1973.

LASO PEREZ, Javier, Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad, en *La Presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa*. Actas de las IX Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática - Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales / Francisco Aldecoa Luzárraga, Luis Norberto González Alonso, Mónica Guzmán Zapater (coordinadores), Marcial Pons, Madrid, 2009.

-“El Tratado Constitucional y los parlamentos nacionales”, en José Vidal – Beneyto (coordinador). *El Reto Constitucional de Europa*. Dykinson, Madrid 2005.

LAURSEN, F., *The changing role of parliaments in the European Union*, Edit., F. Laursen y S.A., PAPPAS) Instituto Europeo de Administración Pública, 1995.

BIBLIOGRAFIA

LAVILLA RUBIRA, J., El Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad, en Estudios sobre la Constitución española, Homenaje al profesor E. García de Enterría, tomo III, Ed. Civitas, 1991.

LE BARBIER-LE BRIS Muriel, “Le nouveau Rôle des parlements nationaux: Avancée démocratique ou sursaut étatiste?”, en *Revue du marché commun et de L’Union Européenne* Num. 521, Septiembre de 2008.

LENAERTS, Koen y Gerard Damien, en “The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed”, *European Law Review*, Vol. 29, n.3, United Kingdom 2004.

LENAERTS Koen y VAN NUFFEL, *European Union Law*, third edition, Sweet & Maxwell, London, 2011.

-Constitution Law of the European Union, Sweet & Maxwell, London 1999.

LIPPOLIS, Vincenzo, “Il Parlamento nacional-comunitario”, *Quaderni costituzionali*, Año XI, num. 2, 1991.

LOPEZ CASTILLO, “Constitución e integración”, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid 1996.

LORD TORDOFF, The conference of European Affaris Committees: a collective óbice for national parliaments in the European Union, *Journal of legislative Studies* 6/4, 2000.

LOUIS Jean Victor, RONSE Thierry, *L’ordre juridique de L’Union européenne*, Geneve: Helbing & Lichtenhanhn; Bruxelles: Brulant, 2005.

BIBLIOGRAFIA

LOUIS, Jean Victor, *El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1995.

-*El ordenamiento jurídico comunitario*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1991.

LOVELAND, Ian, “Britain and Europe”, en *The British Constitution in the Twentieth Century*, editada por Vernon Bogdanor, Publicado por The British Academy por Oxford University Press, New York, 2004.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, Edit. Ariel, S.A., Barcelona 1986.

MAC CARTHAIGH, Muiris, “Accountability through national parliaments, National Parliaments within the enlarged European Union”, en *National parliaments within the enlarged European Union*, Edit., Routledge Advances in Europe Politics, New York 2007.

MACCORMICK, Neil. *Questioning Sovereignty. Law, State and Practical Reason*, Oxford, 1999.

MANGAS MARTIN, Araceli, en “La Reforma Institucional en el Tratado de Lisboa” en la *Revista de las Cortes Generales*, num. 70-71, 2007.

- ‘*La Distribución de Competencias en la Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad*’, Ponencia de “Jornadas sobre el Principio de subsidiariedad en la Unión Europea”, Organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del estado autonómico- Manuel Giménez Abad/ en colaboración con el Parlamento de Navarra, en diciembre de 2008. Ver en: http://www.fundaciongimenezabad.es/images/Documents/2008/20081217_epp_mangas-martin-a-es-o.pdf

BIBLIOGRAFIA

-“La Primacía del Tratado Constitucional. ¿tensiones constitucionales a la vista?” En, *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios políticos y constitucionales, coordinador por Carlos Closa y Natividad Fernández Sola, Madrid, 2005.

-*La Constitución Europea*, Iustel, Madrid 2005.

-“La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, en la *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Num.3, ene/jun, 1998.

-*Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Editorial Tecnos, Madrid 1987.

-“Las relaciones entre el Derecho Comunitario y el Derecho Interno de los Estados Miembros a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia”, en *El Derecho Comunitario Europeo y su aplicación judicial*, dirigida por Gil Carlos Rodríguez Iglesias y Diego Liñan Noguera, Editorial Civitas, Madrid 1993.

MANGAS, MARTIN, A., y LIÑAN Noguera D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Séptima Edición, Madrid, 2012.

- *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Editorial Tecnos, Sexta Edición, Madrid, 2010.

-*Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid MC GRAW-HILL, Madrid, 2005(imp. 2007).

MANZELLA, Andrea, en “Stati e ordinamento nell’Union Europea” en *The Spanish constitution in the European Constitutional context*. La Constitución Española en el contexto Constitucional Europeo, Editado por Francisco Fernández Segado, Editorial Dykinson, S.L., Madrid 2003.

- “El parlamento en el siglo XXI”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002.

BIBLIOGRAFIA

- *Las Cortes en el sistema constitucional español, en la Constitución Española de 1978*, estudio sistemático dirigido por los Profesores Alberto Predieri y García de Enterría, 2da. Edición de Civitas, Madrid 1988.

MARTÍN MARTÍNEZ, Magdalena, “El control parlamentario de la política comunitaria”. *Revista de Instituciones Europeas*. Vol. 22 num. 2 Mayo-Agosto 1995.

MARTIN PERCIS, Ángel, “Los parlamentos nacionales en la futuro Unión Europea”, en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, num. 3, septiembre 2002.

MARTÍN Y PEREZ NANCLARES, José, “La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad en *El Tratado de Lisboa*, Editorial Iustel, Madrid 2008.

-“La Constitución europea y el control del principio de subsidiariedad”, en C. CLOSA MONTERO y N. FERNÁNDEZ SOLA (coords.), *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.

-“*La Delimitación de Competencias entre la Unión Europea y los Estados Miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia*”. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 6, Num. 12, 2002.

MARTÍN Y PEREZ NANCLARES, J., y LOPEZ CASTILLO A., “Droit de l’UE et Constitutions Nationales (Espagne)”, informe nacional al XX Congreso de la FIDE celebrado en Londres en 2002(<http://www.FIDE2002.org/reporseulaw.htm>).

BIBLIOGRAFIA

MARTINEZ SIERRA, José Manuel y PERALTA Martínez, Ramón, en “Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”, en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense* num. 90, Facultad de Derecho servicio público, Madrid 1998.

MATIA PORTILLA, Francisco Javier, en *Desdémona al descubierto (Del Tratado Constitucional al de Lisboa)*, en *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Coordinado por Francisco Matía Portilla, Editorial Comares, Granada 2009.

-“Democracia y representación en la Unión Europea: el lugar de los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea”, en *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Carmona Contreras Ana m.,(coord.), Edit. Thomson aranzadi, Navarra, 2008.

-“Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea” en *Revista de Estudios Políticos*, num.119, Madrid, 2003.

-*Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999.

MAURER Andres y WESSELS Wolfgang (Coord), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Edit., Nomos verlagsgesellschaft Baden-Baden, Alemania 2001.

MEDINA ORTEGA, Manuel, en “El Parlamento Europeo” en revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO9898230021A.PDF

MENDEZ DE VIGO, I., “El Tratado de Lisboa: epílogo a los años en que vivimos peligrosamente” ¿Qué fue de la Constitución Europea? en *El tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, CEU, IUEE, Madrid, 2007.

BIBLIOGRAFIA

MET-DOMESTIC, Alexandre, “Les parlements nationaux et le contrôle du respect du principe de subsidiarité”, *Revue du marché commun et de L Union Europeenne* num. 525, febrero 2009.

MILLER D., “Treatment of European Community Matters by Committees of the National Parliaments”, en la obra *The European Parliament and the National Parliaments*, 1979.

MILLER, Vaughne, “National Parliaments and EU law-making: how is the ‘yellow card’ system working?”, *House of Commons Library*, SN/IA/6297, Section IADS, April 2012.

MILLER, Vaughne y WARE Richard, “Keeping national parliaments informed: The problem of European legislation”, *The Journal of Legislative Studies* Vol.2, Num. 3, Publicado por Frank Cass, London. 1996.

MIRALE Francesca, “Ordinamento costituzionale italiano e integrazione europea; aspetti problematici”, *Rivista di diritto europe*, Num. 2, abril-junio, 1995.

MITCHELL James, “The Westminster Model and the State of Unions”, *Parliamentary Affairs*, Vol. 63, Issue 1, Publicado por Hansard Society for **Parliamentary** Government y Oxford Journals, Oxford University Press, Reino Unido 2010.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Edit. DIJUSA, Madrid, 2002.

BIBLIOGRAFIA

MOLINA DEL POZO, C.F., y DEGIORGIS De Pirro, Patricio, El Control Parlamentario de las Políticas Comunitarias, Legitimidad, Eficacia y Participación. Ed. Cálamo, 2004.

MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco, en *Las Cortes Generales como garantes del cumplimiento del Derecho derivado*, en Dirección Generales del Servicio Jurídico del Estado , Las Cortes Generales, Madrid: Instituto de estudios fiscales 1987.

MORCILLO MORENO, Juana, “Capítulo II. Fuentes del Derecho Comunitario”, en *Derecho Comunitario Europeo*, Dirigido por Luis Ortega Álvarez, Coordinado por José Antonio Morena Molina, Editorial Lex Nova, Valladolid, 2007.

MORENO MOLINA, Angel Manuel, La Ejecución Administrativa del Derecho Comunitario, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales S.A., Madrid, 1998.

MUNRO COLIN R., en “The UK Parliament and EU Institutions – Partners or Rivals” en *National Parliaments as cornerstones of European Integration*, Editado por SMITH, Eivind, Kluwer Law International, United Kingdom, 1996.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, *La Unión europea y las mutaciones del Estado*, Edit., Alianza Universidad, S.A, Madrid, 1993.

-El Estado, el derecho interno y la Comunidad Europea. Civitas, 1986.

NETTESHEIM Martin, “El Sistema competencial en el Tratado de Constitución Europea”, en la *Revista de Estudios Políticos*, Num. 127, Enero-Marzo 2005.

BIBLIOGRAFIA

NEUHOLD Christine y De RUITER, Rik, “Out of REACH? Parliamentary Control of EU Affairs in the Netherlands and the UK”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 16, num.1, Marzo de 2010. P. 57-72.

NEUNREITHER, K., The Democratic deficit of the European Union: Towards closer cooperation between the European Parliament and the National parliaments, Government and Opposition, 29/3.

NORTON, Philip, *The British Polity*, Fifth Edition, Editado por Pearson Education, Gran Bretaña 2010.

-“Select Committees and the accountability of the regulatory state”, en *Regulatory Review 2006-07: 10 th Anniversary*, Edición, Bath: University of Bath, 2007.

-“Parliamentary and Legislative Scrutiny: An Overview of Issues in the Legislative Process” en *Parliament, Politics and Law Making*, editado por Alex Brazier, London: Hansard Society, 2004.

-“Reforming Parliament in the UK: The Report of the Commission to Strengthen Parliament”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 6, Issue 3, 2000. P. 1-14.

-“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, en *The National Parliaments and the European Union*, Publicado por Frank Cass, London, 1996.

-“Introduction: Adapting to European integration”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 1:3, UK, 1995.

-“The United Kingdom: Political Conflict, Parliamentary Scrutiny”, *The Journal of Legislative Studies*, Vol. 1, issue 3, UK, 1995.P. 92-109.

-“Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent?” En *Parliaments in Western Europe*, Editado por Philip Norton, Frank Cass 1990. P. 10-31.

BIBLIOGRAFIA

ORDOÑEZ SOLIS David, en “Las Cortes Generales y Parlamento Autonómicos en la UE”, *Revista de las Cortes Generales* num 49 .Madrid, 2000.

-“La recepción del Derecho Comunitario Europeo en el ordenamiento español”, en *Noticias Jurídicas de la Unión Europea*, num. 125, Año XI Junio de 1995.

- *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Civitas, Madrid, 1994.

PAGE, Alan, “Balancing Supremacy: EU Membership and the Constitution”, *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, 2004.

PEDERSON N., y EKLIT J., Denamark enters CEE, *Scandinavian Political Studies*, 8, 1973.

PEREZ TREMPES, Pablo, “La Constitución Española ante la Constitución Europea”, en *El proyecto de nueva constitución europea. Balance de los trabajos de la convención sobre le futuro de Europa*, dirigido por ALBERTI Rovira y ROIG Moles, E., Edit. Tirant blanch, Valencia 2004.

-“La Constitución Española y Unión Europea”, en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 71, 2004.

-“La débil «Parlamentarización» de la integración en España”, en *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Madrid 2002.

-“ La Constitución Española antes y después de Niza”, en *Cuadernos de Derecho Público* núm. 13, 2001.

- *Constitución Española y Comunidad Europea*, Civitas, Madrid 1994.

BIBLIOGRAFIA

-“Il rafforzamento dell'esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità Europea: il caso spagnolo”, *Rivista Italiana di Diritto*, 1, 1991, Num. 3.

PERNICE I., “Derecho constitucional europeo y Derecho Constitucional de los Estados Miembros”, en *REDE*, 8, 2003

-“Derecho constitucional Europeo y Derecho constitucional de los Estados miembros”, *Revista Española de Derecho Europeo*, num. 8, 2003.

PESCATORE, Pierre, *Le Droit de L'integration, emergence d'un phénomène nouveau dans les relations internationales selon l'expérience des Communautés Européenes*. Publicac Leiden, Sijthoff, 1972.

PETERS, Jit, “National Parliaments and Subsidiarity: Think Twice” en *European Constitutional Law Review*, 1: 68-72, 2005.

PRATT, Timothy, “The Role of National Parliaments in the Making of European Law”, *The Cambridge Yearbook of European Studies*, Vol.1 , Hart Publishing, 1998, Pp.217-231.

PRECHAL, Sacha, *Directives in EC law*, second edition, Oxford EC Law Library, New York, 2009.

-EU Rules on Gender Equality: How are they transposed into national law?, European Commission, 2009.

-*Directives in European Community law: a study of directives and their enforcement in national courts*. Publicación Oxford : Clarendon Press, 1995.

PRIETO GUTIERREZ, María Gemma, *Relaciones entre el parlamento europeo y los parlamentos nacionales*, Tirante le Blanch, 2004.

BIBLIOGRAFIA

RAUNIO, Tapio, “National Parliament and European Integration, What we know and what we should know, en www.arena.uio.no, Centro de Estudios Europeos, Universidad de Oslo, Working Paper ARENA num. 2, enero de 2009.

-“National legislatures in the EU Constitutional Treaty”, en *National parliaments within the enlarged European Union*, Edit., Routledge Advances in Europe Politics, New York 2007.

-“Deparliamentarization and European integration”, *National Parliaments within the enlarged European Union*, editado por John O’ Brennan y Tapio Raunio, Editorial Routledge, Nwe York 2007.

-“Two Steps forward, one step back? National Legislatures in the EU Constitution”, *Towards A European Constitution: from the Convention to the IGC & Beyond*, London, England, 2004.

REBOREDO I CIVEIRA, Rosa, “Mas allá del Control Parlamentario, el impulso político” en *Parlamento y Control del Gobierno*, V Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Aranzadi, Madrid 1998.

RIBOT, Josep María, “El papel de los Parlamentos Nacionales como actores emergentes” en *Europa: El Estado de la Unión*, Coordinado por Susana Del Rio Villar, Editorial Thomson, Aranzadi, 2006.

RIDEAU Jöel, “El Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea”. en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por Eduardo García De Enterría, Edit. Civitas, Madrid 2002.

BIBLIOGRAFIA

-“National Parliaments and the European Parliament –Cooperation and Conflict. En *National Parliaments as cornerstones of European Integration*, Dirigido por Eivind, SMITH, Kluwer Law International, 1996.

RODRIGUEZ IGLESIAS, Gil Carlos, ”L’Incidence du droit communautaire sur le droit national”, en *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruylant, Bruselas 1999.

RODRIGUEZ-IZQUIERDO Serrano, Miryam, Posibilidades Constitucionales del Principio de Subsidiariedad, I Premio Andaluz de Investigación Universitaria, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008.

ROSE, J., *The Foreign Affairs Commitee of the U. K. House of Commons*.

RUBIO LLORENTE Francisco, “EL principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad”, en la obra *La Constitución Europea*. Dirigida por Marcelino Oreja. Actas del Curso de Verano de 1993 de la Universidad Complutense. Madrid 1994.

RUIZ DE GARIBAY, Daniel, en “El papel de los Parlamentos Nacionales en la UE y la función de sus Oficinas de Representación en Bruselas”, en www.realinstitutoelcano.org, del 8 de julio de 2010.

RUIZ ROBLEDO Agustín, Las instituciones constitucionales española en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, PEREZ TREMPS (coordinador), Fundación BBVA, Madrid, 2006.

-“Las implicaciones constitucionales de la participación de España en el proceso de integración Europeo”, en *Noticias de la Unión Europea*, 2000.

BIBLIOGRAFIA

RUIZ RUIZ Juan José, en “La democracia parlamentaria británica y el principio bicameral: la reforma de la cámara de los Lores”. *Revista de las Cortes Generales*, Num. 37 Primer cuatrimestre 1996.

RUSSELL Meg, y BENTON Meghan, “Assessing the Policy Impact of Parliament: Methodological Challenges and Possible Future Approaches”, Paper del *Paper for PSA Legislative Studies Specialist Group Conference*, 24 June 2009, University College London, ver en <http://www.ucl.ac.uk/constitution-unit/files/research/parliament/Assessing%20the%20Policy%20Impact%20of%20Parliament%20PSA%20specialist%20group%20conf%20June%202009.pdf>

SALA ARQUER José Manuel, en “El control de la actividad normativa del ejecutivo”, en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*, dirigido por GIL-ROBLES, D., José, Edit. Cyan, Madrid, 1997.

SÁNCHEZ SAEZ Antonio José, “La democratización de las fuentes del Derecho en el proyecto e Constitución Europea” en, *Una Constitución para la Ciudadanía Europea*, Coord. Gomez Corona y otros, Aranzadi, Navarra, 2004.

SANTAMARIA PASTOR, Juan Alfonso, *Los Principios Jurídicos del Derecho Administrativo*, La ley, Grupo Wolters Kluwer, S.A, Madrid, 2010.

-*Principios de Derecho Administrativo General I*, Primera Edición, Iustel, 2004.

-*Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Iustel, Portal Derecho S.A., Madrid, 2004.

BIBLIOGRAFIA

-Fundamentos de Derecho Administrativo, I, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid 1991.

SANZ LARRUGA, Francisco Javier, ‘El concepto de responsabilidad compartida y el Principio de Subsidiariedad en el Derecho Ambiental’, Anuario da Facultade de Dereito, Universidad de la Coruña, 1999.

SAULNIER Emmanuelle, *La participation des Parlements Français et Britannique aux Communautés et á L’Union Eurpéennes*, Edit. Bibliotheque Constitunelle et de Science Politique Tome 108, Paris 2002.

SCHARPF, Fritz W., “Legitimacy in the multinivel European polity”, *European Political Science Review* (2009)

SCHMITTER, C., en *Le principe de L’équilibre institutionnel*, http://fdv.univ-lyon3.fr/mini_site/cee/Dico/EQUILIBRE_INSTITUTIONNEL.

SCOFFONI Guy, en “Les relations entre le parlement europeen et les parlements nationaux et le reforcement de la legitmite democratique de la Communauté” en *Cahiers de Droit Européen* Num. 1-2 Bruselas 1992.

SIEDENTTOPT, Heirinch, y SÉLLER, Jaques, *L’Europe des Administrations? Vol I*,

SMITH Eivind, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, Kluwer Law International, 1996.

SOHIER M., y MEGRET, C., en “Le rôle de l’executif national et du législateur national dans le mise en oeuvre du droit communautaire”, en

BIBLIOGRAFIA

Droit Communautaire et Droit National, Semaine de Brujas 1965, Brujas: De Tempel 1965.

SOLÓRZANO Echavarría, “Constitución y orden constitucional en la Unión Europea” *Revista de Estudios Políticos* num. 119, 2002.

SPRUNGK Carina, “Ever more or ever better scrutiny? Analysing the conditions of effective national parliamentary involvement in EU affairs”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 14, Article 02, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2010-002a.htm>.

STORINI Claudia, *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*, Tirant lo Blanch. Valencia 2005.

SUAY RINCON, J., La participación del Parlamento español como órgano de control en el proceso de formación y ejecución del Derecho Comunitario. La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, *Noticias CEE*, num. 63, 1990.

SYRPIS, Phil, “Legitimising European Governance: Taking Subsidiarity Seriously within the Open Method of Coordination”, EUI Working Paper Lay N. 2002/10, European University Institute, Florence, Department of Law, <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/188/law02-10.pdf?sequence=1>.

TANS Olaf, ZOETHOUT Carla, PETERS Jit, *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Editado por European Law Publishing, Amsterdam, 2007.

BIBLIOGRAFIA

-“Conclusion: National Parliaments and the European Union; Coping with the limits of Democracy”, en , *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, Edit. European Law Publishing, Amsterdam, 2007.

TELL CREMADES, Miguel, Los parlamentos de Europea: Una aproximación a su complementariedad en la gestión democrática de la Unión Europea, Anuario de Derecho Parlamentario, Cortes Valencianas, núm. 7, 1999.

TOMILLO Daniel, en Participación parlamentaria en las Relaciones Internacionales europeas, publica en WHI- 5/08 de la Universidad de Humboldt de Berlín, www.whi-berlin.de/documents

ULMAN Y CLAUSSEON Kass, “Control by the Danish Parliament of Common jt: Legislation”, *C.M.L.R.*, 16 (1979).

VAN GERVEN, Walter, “The Horizontal Effect of Directive Provisions Revisited: The Reality of Cacthwords”, *Institutional Dynamics of European Integration, Essays in Honour of Henry G. Schermers, Voll. II*, CURTIN Deirdre y HEUKELS, Ton (Edit), Martinus Nijhoff Publishers, Netherland 1994,

VERGES BAUSILI, Anna, “Rethinking the Metods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, *The Jean Monnet Program*, Working Paper 97/02.

VILA RAMOS, Beatriz, El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español, en

BIBLIOGRAFIA

Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, num.22 (2010), Pp. 281-312.

WRIGHT, Alex, en “Devolution, Westminster and the EU”, *Britain in the European Union, Law, Policy and Parliament*, Editado por Philip Giddings and Gavin Drewry, Publicado por Palgrave Macmillan, 2004.

YATAGANAS XENOPHON A., “The Treaty of Nice: the sharing of power and the institutional balance in the European Union- a Continental perspective”, en *European Law Journal. Review of European law in context*, Vol. 7, issue 3, Sept. 2001.

ZIEGLER, BARANGER, BRADLEY, *Constitutionalism and the Role of Parliaments*, Edit. Hart Publishing Oxford, 2008.

ZILLER, “El Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales”, *Instituto de Estudios Universitarios*, Madrid, 2007.

Derecho Parlamentario

AGUIAR DE LUQUE, Luis, “La problemática del control en la actualidad”, *El Parlamento a debate*, Fundación de Estudios Constitucionales Lúcas Mellada, Editorial Trotta, Valladolid, 1997.

ALVAREZ CONDE, Enrique, Curso de Derecho constitucional Vol. II, Los órganos constitucionales, el Estado autonómico, Editorial Tecnos, Quinta Edición, Madrid 2005.

BIBLIOGRAFIA

ARAGON REYES, Manuel, en “El control parlamentario como control político” en *Revista de Derecho Político*, num. 23, 1986.

BALAGUER CALLEJON Francisco, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. I. 6ª. Edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2011.

BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., El Control del gobierno en el derecho constitucional comparado, en “La problemática del control en la actualidad”, *El Parlamento a debate*, Fundación de Estudios Constitucionales Lúcas Mellada, Editorial Trotta, Valladolid, 1997.

BISCARETTI Di Rufia, Paolo, *Derecho Constitucional*, Edit. Tecnos,

CASCAJO CASTRO, José Luis, “La forma parlamentaria del Gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, Núm. 34, 1992

CAZORLA PRIETO, Luis María, en *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Editorial Civitas S.A., Madrid, 1985.

CHIMENTI, Carlo, *Il controllo parlamentare nell'ordinamento italiano*, Giuffrè editore, Roma, 1974.

-*Constitución y control del poder: introducción a una teoría constitucional de control*. Buenos Aires, 1995.

-*Curso de Derecho Constitucional*, Edit., Marcial Pons, Madrid 2007.

DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional: Sistema de Fuentes*, Edit. Ariel, Barcelona, 1993.

BIBLIOGRAFIA

DE VEGA, Pedro, PORTERO MOLINA, *La división de poderes: el poder legislativo,*

-Fiscalización política del Gobierno, Vol. I, Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria; Inspección parlamentaria, Editorial Aranzadi, Madrid 2000.

GARCIA FERNÁNDEZ, J., “La función de control del Parlamento sobre el Gobierno” en *Revista de las Cortes Generales*, 1994.

GARCIA FERNANDEZ, J., *El control parlamentario desde la perspectiva del Gobierno*, Cuadernos de Derecho Público 2, Madrid 1997.

GARCIA MORILLO, Joaquín, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, publicación es del Congreso de los Diputados, Madrid 1985.

GARCIA ROCA, Javier, “Representación política y transfuguismo: la libertad del mandato”, *Cuadernos de Derecho Público*, núm., 32, 2007.

-*Cargos Públicos representativos. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución.* Edit. Aranzadi, D.I, 1998.

-*Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Giancarlo Rolla ed Eleonora Ceccherini (a cura di). Giappichelli, imp., Torino, 1997.

GARCIA-ESCUDERO MARQUEZ, Piedad, “El Pleno de las Cámaras: Notas, funcionamiento y competencias”, en *Revista de las Cortes Generales* núm. 64, 2005.

GARRORENA MORALES, Angel, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, editorial Tecnos, Madrid 1990.

BIBLIOGRAFIA

-La función de control de los Parlamentos: problemas actuales” en A Garrorena Morales (editor), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1991.

-*Las Cortes Generales: estudios de derecho constitucional español*. Centro de Estudios Constitucionales, 1983.

LOPEZ AGUILAR, Juan Fernando, *La oposición parlamentaria y le orden constitucional. Análisis del Estatuto de la oposición*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988.

LOPEZ GUERRA, en, *Manual de Derecho Constitucional*, Vol. II. Editorial Tecnos, Madrid, 2008.

-*El parlamento del Siglo XXI, VII Jornadas de la Asociación Español de Letrados de Parlamentos*, Editorial Tecnos, 2002.

-“Organización y funcionamiento del Parlamento del futuro”, en *El Parlamento del siglo XXI*, VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Editorial Tecnos, Madrid 2002.

-“La función de control de los Parlamentos actuales”, en; *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea regional de Murcia, editado por Angel Garrorena Morales. Editorial Tecnos, Madrid, 1990.

MANZELLA, Andrea, *Il Parlamento*, Edit. Molino, Bologna 2003.

MARTINEZ ELIPE, León, *Parlamento y dirección política: impulso y colaboración parlamentaria*, Thomson-Aranzadi, 2007.

MOLAS Isidre y PITARCH Ismael, *Las Cortes generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Edit. Tecnos Madrid 1987.

BIBLIOGRAFIA

MORTATI, Istituzioni di Diritto Pubblico, Edit. Padova Cedam, 1976.

MUÑOZ MACHADO, Santiago, El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea, Civitas, Madrid 1985.

PEREZ ROYO, Javier, *Las Fuentes del Derecho*, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid 2008.

PUNSET, Ramón, en *Estudios Parlamentarios*, por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001

RUBIO LLORENTE, Francisco, *La Forma del Poder: estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

-“El futuro de la Institución Parlamentaria”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid 1990.

SAIZ ARNAIZ, Alejandro, Los grupos parlamentarios, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

SANTAMARIA PASTOR, J.A., Funcionamiento del Derecho Administrativo, Centro de Estudios Constitucionales, 1993.

SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando, *Derecho Constitucional*, Editorial Dykinson, S.L., Madrid 2004.

SOLE TURA, Jordi y APARICIO Pérez, Miguel A., en *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Edit. Tecnos, Madrid 1984.

TOSI, Silvano en *Diritto parlamentare*, Edit. Giuffrè, Milan 1993.