

El fortalecimiento del control de los asuntos europeos por el Parlamento francés

Manuel Delgado-Iribarren García-Campero

Sumario: I. LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA.—II. LA ADAPTACIÓN DEL PARLAMENTO FRANCÉS A LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UE.

I. LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Desde la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992 se ha ido abriendo una vía en la construcción del sistema institucional europeo consistente sustancialmente en facilitar las posibilidades de que los Parlamentos nacionales puedan controlar y ejercer influencia política en los miembros de sus gobiernos, los cuales participan en los Consejos de Ministros o en los Consejos Europeos que adoptan las principales decisiones europeas¹. Se trata tan sólo, claro está, de «facilitar» esas facultades, que los Parlamentos nacionales pueden ejercer o no, conforme a su normativa interna.

Esta Declaración se comprende mejor a partir de dos circunstancias. De una parte la insuficiencia de las reformas institucionales comunitarias acometidas entonces (e incluso después en Ámsterdam y Niza), que no dejaban de situar al Consejo de Ministros como órgano dotado de las más importantes facultades ejecutivas y legislativas, y exento de un control efectivo por el Parlamento Europeo. Pero de otra, la consolidación en algunos Estados miembros de un conjunto de procedimientos internos de control parlamentario al correspondiente ejecutivo que comenzaban a querer salir del ámbito estrictamente doméstico para tener alguna incidencia en la propia actividad comunitaria. Los términos de la Declaración eran, sin embargo, muy genéri-

1 Se trata de dos declaraciones anejas al Tratado de Maastricht: la relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y, en menor medida, la relativa a la Conferencia de los Parlamentos. El Tratado de Maastricht, en su Declaración n.º 13 relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea reconoció que «los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas».

cos. Se limitaba a establecer un compromiso de los Gobiernos –sin referencia alguna a las instituciones comunitarias– de remitir (o de velar por que se remitan) «las propuestas legislativas de la Comisión». Parecía desprenderse de esa ambigüedad el interés de los Gobiernos –quienes al fin y al cabo negocian la reforma de los tratados– de no establecer una relación directa entre las instituciones comunitarias y los Parlamentos nacionales, sino que ésta siempre se lleve a cabo con su intermediación. Si además tenemos en cuenta la ausencia de fuerza vinculante de las declaraciones anejas a los tratados, concluiremos en el valor más simbólico que efectivo de esta Declaración. Y comprenderemos también la insatisfacción que produjo a los defensores de esta vía y la necesidad por tanto de dar un paso más: el que introdujo el Tratado de Ámsterdam.

En efecto, el Tratado de Ámsterdam, en 1997, dio un paso más². No sólo se trataba de favorecer la participación parlamentaria sino que establecía criterios vinculantes que afectaban al mismo proceso decisorio de la Unión Europea. El más importante, que durante un plazo de seis semanas desde la remisión de una propuesta legislativa, salvo excepciones por motivos de urgencia, el Consejo no podía deliberar sobre ella. Este plazo es el que debía permitir a los Parlamentos nacionales examinar y debatir estas propuestas. El nuevo Protocolo convertía la *conveniencia* establecida en Maastricht en un deber vinculante tanto para la Comisión Europea (de remitir los libros blancos y verdes, y las comunicaciones) como para los Gobiernos (de enviar las propuestas legislativas de la Comisión), estableciendo un plazo obligatorio de seis semanas, durante el cual el Consejo no puede adoptar acuerdos, ya sea aprobar el acto, ya sea continuar el procedimiento legislativo mediante la aprobación de una posición común. Este plazo es el que debía permitir a los Parlamentos nacionales examinar las propuestas comunitarias antes de la adopción de acuerdo alguno por el Consejo; durante el mismo pueden influir en la posición que cada Gobierno nacional vaya a mantener en la reunión del Consejo.

El frustrado Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa, en 2004, incorporó reformas para mejorar el texto del citado Protocolo. Dos eran los instrumentos principales que se utilizaban a tal fin: el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de carácter general, y otro más específico, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que concretaba el procedimiento específico denominado sistema de alerta temprana.

Se trataba de conciliar las pretensiones de quienes pretendían crear un órgano nuevo que encauzase la participación de los Parlamentos nacionales y de los que veían en aquel un elemento que podía interferir en el procedimiento decisorio comunitario. Se buscó un mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales que no interfiriese ni bloquease el procedimiento legislativo comunitario. Se trata

² Es el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

del denominado sistema de alerta temprana, que introducía, por primera vez, a los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo. El sistema consistía en partir del procedimiento recogido en el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam sobre participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, llevándolo más allá, al convertirlo en un mecanismo de control político previo del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas de la Comisión Europea, esto es, del respeto al sistema de competencias atribuidas a la Unión. En síntesis, consistía en que los Parlamentos nacionales, en el plazo de seis semanas desde la remisión que les haga la Comisión Europea de sus propuestas legislativas, podrían emitir dictámenes motivados que enviarían a las instituciones políticas de la Unión Europea (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión). Los efectos de ese envío serían graduales, en función del número de Cámaras que los remitan:

- Si era una «cantidad limitada» (sin precisar cuántos), la Comisión debería «motivar» con más detalle y de manera concreta el acto.
- Si era una «cantidad importante», cuantificada en un tercio de los Parlamentos nacionales, la Comisión debería «revisar su propuesta». Esa revisión consistiría simplemente en volver a examinar la propuesta, pues la Comisión podría optar por mantener, modificar o retirar la iniciativa.

El Tratado Constitucional, sin embargo, quedó frustrado en el proceso de ratificación por los Estados miembros (tras dos referendos negativos en Francia y Holanda). No obstante, el 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado o de Gobierno suscribieron en Lisboa un nuevo Tratado (en adelante, Tratado de Lisboa) por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), en el que se recoge sustancialmente, con alguna modificación, la regulación del referido Tratado Constitucional en lo referente al control del principio de subsidiariedad³.

Dos son las principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en el sistema de alerta temprana: la ampliación del plazo de examen parlamentario a ocho semanas (en lugar de seis) y la introducción de un paso más en las posibilidades de influencia de los Parlamentos nacionales. Este procedimiento, denominado en el argot comunitario como de «tarjeta naranja» (para diferenciarlo del denominado como «tarjeta amarilla» que correspondería al descrito en el apartado anterior), supone una fórmula de equilibrio entre quienes defendían una suerte de «tarjeta roja», por la que una mayoría absoluta de Parlamentos nacionales pudiese llegar a vetar una iniciativa comunitaria, y los que veían con recelo esa posibilidad, por entender que con ella podría buscarse la paralización de determinadas iniciativas de la Comisión Europea. A diferencia del anterior procedimiento, el asunto se pone en manos del legislador de la Unión Europea –esto es del Parlamento Europeo y el Consejo–, obligando a que antes de concluir la primera lectura estudien la compatibilidad de la propuesta

³ El Tratado de Lisboa ha entrado en vigor el 1 de diciembre de 2009.

con el principio de subsidiariedad. Si un cincuenta y cinco por ciento de los votos ponderados de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos por el Parlamento Europeo entienden que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa quedará desestimada. En consecuencia se trata de un veto de la iniciativa pero que debe ser acordado por esas mayorías especiales del Consejo o del Parlamento Europeo⁴.

II. LA ADAPTACIÓN DEL PARLAMENTO FRANCÉS A LAS NUEVAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UE

En todos los Estados miembros de la Unión Europea se han producido en los últimos años distintas reformas para adaptar la institución parlamentaria a estas nuevas funciones parlamentarias. En España, por ejemplo, se ha llevado a cabo la primera experiencia piloto sobre el control parlamentario de la subsidiariedad⁵. Entre 2003 y 2008 se han aprobado en Francia hasta cuatro reformas constitucionales en asuntos relacionados con la Unión Europea. Son, por orden cronológico, la Ley Constitucional 2003-267, de 25 de marzo de 2003, para trasposición de la decisión marco relativa a la orden de detención europea; la Ley Constitucional 2005-204, de 1 de marzo de 2005, que introdujo una nueva redacción del Título XV de la Constitución, para tener en cuenta la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; la Ley Constitucional 2008-103, de 4 de febrero de 2008, que tiene por objeto la ratificación del Tratado de Lisboa; y, finalmente, la Ley Constitucional 2008-724, de 23 de julio de 2008 de modernización de las instituciones de la Quinta República.

Esta aparente banalización del mecanismo de revisión constitucional se debe, en la mayor parte de los casos, a la opción del constituyente francés adoptada en 1992, mediante la cual se decidió citar en el texto constitucional la referencia expresa a cada tratado comunitario de reforma de las Comunidades Europeas. Así, mediante Ley Constitucional 92-554, de 25 de junio, se introdujo por primera vez en el texto constitucional una referencia expresa a la unión económica y monetaria así como a

4 Para mayor detalle de la génesis y desarrollo puede verse mi trabajo «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea» en la obra colectiva, «La encrucijada constitucional europea», dirigida por E. G.^a De Enterría, Civitas, Madrid, 2002, pp. 365-400. Hoy día hay ya una abundante bibliografía en la materia. Entre las obras más recientes cabe reseñar la de Philipp Kiiver: «The national parliaments in the EU», Kluwer, La Haya, 2006, 206 págs., en al que va más allá de la mera descripción de procedimientos y se plantea la cuestión del funcionamiento democrático de la Unión Europea.

5 Se realizó por la Comisión Mixta para la Unión Europea en su sesión celebrada el 15 de septiembre de 2009, en la que aprobó una resolución sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la propuesta de decisión marco del consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la comisión europea el 8 de julio de 2009. En los antecedentes de la citada resolución (sin publicar en el momento de escribir esta nota) se describe el procedimiento seguido. Por otra parte, la citada Comisión Mixta, el 24 de marzo de 2009, aprobó el texto de una proposición de ley para adaptar la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que puede consultarse en www.congreso.es. Dicho texto ha sido tramitado por el procedimiento de lectura única y se ha convertido en la Ley 24/2009, de 22 de diciembre (BOE del 23).

otros aspectos relativos a las modificaciones introducidas por el Tratado de Maastricht de 1992. Desde entonces, salvo en el caso del Tratado de Niza, cada nuevo tratado de reforma ha llevado consigo una reforma constitucional (además de las anteriormente reseñadas, cabe añadir la Ley Constitucional 99-49, de 25 de enero de 1999, relativa al Tratado de Ámsterdam).

En la mayor parte de los casos, las reformas han consistido en realizar las adaptaciones necesarias para la ratificación de los tratados de reforma de la Unión Europea, bien de la terminología adoptada por los nuevos tratados (sustitución del término «comunidades europeas» por el de «unión europea», o la denominación de los nuevos tratados, «Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea» en lugar de «Tratado de la Comunidad Europea»), bien de las nuevas funciones encomendadas a los Estados miembros. El problema que plantea esta técnica normativa es que se produce una periódica obsolescencia de determinados preceptos constitucionales, lo que conduce inevitablemente a su reforma constitucional con carácter previo a la ratificación de nuevos tratados de reforma.

Por eso, las nuevas funciones que los tratados comunitarios han encomendado a los Parlamentos nacionales han provocado las correspondientes revisiones constitucionales, llegando incluso a consagrar en la norma fundamental algunas de las atribuciones que los nuevos Tratados comunitarios confieren a la Asamblea Nacional y al Senado.

De manera particular, dejando a un lado las meras adaptaciones terminológicas, cabe reseñar las siguientes modificaciones sustantivas:

1.º Establecimiento de la reserva de ley para las normas que la República Francesa pueda dictar en aplicación de las normas europeas sobre la orden de detención europea (art. 88.2)

Esta previsión fue introducida por la Ley Constitucional 2003-267, y parece ineludible ya que se trata del desarrollo del derecho fundamental a la libertad y seguridad personales. Por el contrario, a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, desaparecen del artículo 88.2 las referencias a la Unión Económica y Monetaria y, a la libre circulación de personas, por resultar obsoleta, debiendo entenderse implícitas en la cláusula general atribución de competencia a la Unión establecida en el art. 88.1.

2.º Mantenimiento del deber del Gobierno de someter a la Asamblea Nacional y al Senado, en el momento de su traslado al Consejo de la Unión Europea, los proyectos de actos legislativos europeos, así como la potestad de las Cámaras de adoptar resoluciones sobre dichas iniciativas, incluso cuando las Cámaras estén fuera de los periodos de sesiones (art. 88.4).

En relación con esta cuestión debe tenerse en cuenta que el Tratado de Lisboa prevé el envío directo por la Comisión Europea a los Parlamentos nacionales de los

proyectos legislativos europeos. La Constitución francesa, no obstante, mantiene el deber de que dicho envío también se lleve a cabo por el Gobierno.

Tiene especial relevancia el expreso reconocimiento constitucional de permitir que, sin necesidad de una convocatoria de sesión extraordinaria, las Cámaras puedan examinar y adoptar resoluciones respecto a proyectos legislativos europeos fuera de los periodos de sesiones.

Paradójicamente, no se hace referencia alguna a la reserva de examen parlamentario de estas iniciativas, reserva que debe entenderse que sigue rigiéndose por dos disposiciones reglamentarias: las Circulares del Primer Ministro de 19 de julio de 1994 y de 13 de diciembre de 1999, mediante las cuales el Gobierno se compromete a no adoptar una posición común ni una decisión sobre los proyectos legislativos europeos hasta transcurridos seis semanas desde la remisión a la Asamblea Nacional y al Senado. Dicho plazo debe entenderse ampliado a ocho semanas por el Protocolo sobre las funciones de los Parlamentos nacionales anejo al Tratado de Lisboa de 2007.

3.º Creación de una comisión parlamentaria en cada Cámara encargada de los asuntos europeos (último párrafo del art. 88.4).

Esta es, sin duda, una decisión relevante, al menos desde un punto de vista simbólico. Hasta la reforma constitucional llevada a cabo el 21 de julio de 2008, en cada Cámara existía una «División encargada de los asuntos europeos», subterfugio utilizado para solventar la limitación del número de comisiones parlamentarias permanentes recogida en la Constitución de 1958. A partir de ahora se trata de una comisión más, con todas las prerrogativas propias del resto de las comisiones parlamentarias. Entiendo que, además, esta Comisión, al tener una consagración expresa en la Constitución, no debe computarse en la limitación a ocho de las comisiones legislativas permanentes, establecida con carácter general en la nueva redacción del artículo 43 del texto constitucional.

4.º Equiparación del procedimiento de ratificación de los tratados de adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión Europea con los proyectos de reforma constitucional.

Así debe entenderse de la redacción del nuevo artículo 88.5 de la Constitución, que exige que los proyectos de ley de autorización de ratificación de estos tratados sean sometidos a referéndum, a no ser que haya un acuerdo de ambas Cámaras por mayoría de tres quintos, procedimiento idéntico al recogido en el artículo 89 para la reforma constitucional.

Esta es la decisión más criticable de toda la reforma, y se inscribe en la irrefrenable tendencia en muchos Estados miembros hacia el «directismo» (SARTORI) en asuntos europeos, introduciendo un elemento de incertidumbre respecto a futuros tratados de adhesión a la Unión Europea, tratados que, no se olvide, deben ser uná-

nimemente adoptados por todos los Estados miembros pero que, no obstante, estarán después sometidos al imprevisible refrendo del electorado. De esta manera, aún cuando los representantes gubernamentales franceses hayan podido firmar un acuerdo de adhesión, éste queda sometido no a la lógica y ordinaria ratificación parlamentaria sino a la decisión del Presidente de la República Francesa, que puede optar por someterlo a esa mayoría de tres quintos de las Cámaras del Parlamento, convocado en Congreso, o por plantearlo a referéndum nacional. Y todos sabemos los riesgos que en materia europea tiene el someter estas decisiones a la ratificación popular, como sucedió precisamente en Francia, con motivo del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

5.º Consagración constitucional de atribuciones a las Cámaras respecto al control por los Parlamentos nacionales del principio de subsidiariedad.

Dicho control aparece recogido en el Protocolo que sobre dicha materia está incorporado al Tratado de Lisboa de 2007 y consiste, de forma sintética, en la potestad de cada Cámara de los Parlamentos nacionales de llevar a cabo un examen sobre todos los proyectos legislativos europeos en lo que se refiere al cumplimiento del principio de subsidiariedad. Dicho principio rige el ejercicio de las competencias de la Unión Europea desde la aprobación del Tratado de Maastricht en 1992, y se define, en el nuevo artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea (en la redacción dada por el Tratado de Lisboa de 2007), en el sentido de que en virtud de dicho principio, «en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

La novedad es que el Tratado de Lisboa, siguiendo la línea establecida por el Tratado Constitucional, ha habilitado un procedimiento específico de control llevado a cabo por los Parlamentos nacionales, dentro del procedimiento legislativo europeo, en sus ocho primeras semanas, de manera que estos puedan remitir dictámenes motivados por los que manifiesten su criterio contrario al cumplimiento de dicho principio por un proyecto legislativo concreto. Cuando ese número de dictámenes adquiere una cifra relevante⁶, la Comisión Europea está obligada a reexaminar el texto (la denominada «tarjeta amarilla»), y si esa cifra es mayor⁷, las instituciones colegisladoras de la Unión Europea (el Parlamento y el Consejo de la Unión Europea) pueden, cualquiera de ellas, rechazar su tramitación (la «tarjeta naranja», en este caso).

⁶ Con carácter general, un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, teniendo en cuenta que cada Cámara cuenta con un voto, y los parlamentos unicamerales con dos. Si se trata de un proyecto relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, el umbral se reduce a un cuarto de los votos (art. 7.2 del citado Protocolo).

⁷ Si los dictámenes motivados representan la mayoría simple de los votos, y la Comisión Europea decide mantener el texto, tanto el Parlamento Europeo (por mayoría simple) como el Consejo (por mayoría del 55% de sus miembros) pueden acordar la desestimación de la iniciativa (ibid. Art.7.3).

El nuevo artículo 88.6 de la Constitución francesa se refiere a esta potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas, así como a la otra atribución regulada en el Tratado de Lisboa, la potestad de imponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad⁸.

Corresponde a los reglamentos de cada Cámara regular estos procedimientos, si bien, la norma fundamental consagra dos disposiciones importantes:

1.^a) Que las resoluciones en esta materia pueden adoptarse incluso fuera de los periodos de sesiones, lo cual en ocasiones será imprescindible para evitar el transcurso de las ocho semanas que constituyen el plazo para llevar a cabo el control parlamentario de la subsidiariedad, o los dos meses para interponer el recurso de anulación.

2.^a) Que, el recurso por vulneración del principio de subsidiariedad debe interponerse ante el Tribunal de Justicia cuando lo pidan 60 Diputados ó 60 Senadores, sin que sea por tanto necesario alcanzar la mayoría de los miembros de la Cámara⁹.

6.º *Reconocimiento de la potestad atribuida a los Parlamentos nacionales para oponerse a los actos de revisión simplificada de los tratados o de cooperación judicial civil (art. 88.7 de la Constitución francesa).*

En este caso, la Constitución exige que la moción de oposición sea adoptada en términos idénticos por ambas Cámaras.

Esta previsión responde a las nuevas atribuciones conferidas por el Tratado de Lisboa a los Parlamentos nacionales en dos materias:

— En lo relativo a determinados supuestos de utilización del nuevo procedimiento de revisión simplificada de los Tratados, en concreto del previsto en el artículo 48.7 del Tratado de la Unión Europea (en la versión dada por el Tratado de Lisboa). Dicha previsión se refiere a la posible utilización de las cláusulas-pasarela reconocidas en el apartado 7 del citado precepto, esto es, en las iniciativas que el Consejo Europeo pueda adoptar para sustituir, en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o en el capítulo V del Tratado de la Unión Europea, los acuerdos por unanimidad por la mera mayoría cualificada, o el procedimiento legislativo especial por el procedimien-

8 La legitimación a los Parlamentos nacionales en relación al recurso de anulación se reduce a la invocación del motivo de violación del principio de subsidiariedad, y el recurso debe tramitarse por los Gobiernos de los Estados miembros (art. 8 del Protocolo citado).

9 Aun cuando está pendiente de desarrollo reglamentario por cada Cámara, esa atribución de la facultad a una minoría importante de cada Cámara parece inferirse de la expresión utilizada en el último inciso del artículo 88.6 del texto constitucional, al indicar que «à la demande de soixante députés ou de soixante sénateurs, le recours est de droit ».

to legislativo ordinario (en este caso sólo respecto a lo previsto en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Pues bien, las decisiones del Consejo Europeo de adopción de estas cláusulas-pasarela están sujetas al eventual veto que cualquier Parlamento nacional puede interponer en el plazo de seis meses desde que se notifique una iniciativa de esa índole, y, sólo después del transcurso de dicho plazo sin que dicho veto haya sido utilizado por algún Parlamento nacional, el Consejo Europeo podrá adoptar esa decisión.

— En materia de cooperación judicial civil, se recoge una previsión análoga respecto a las decisiones del Consejo relativas a la determinación de los aspectos de Derecho de familia con repercusión transfronteriza (art. 81.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea): las decisiones que el Consejo pueda adoptar para sustituir en determinados supuestos el procedimiento legislativo especial por el ordinario están sujetas a la misma posibilidad de que cualquier Parlamento nacional pueda oponerse en el plazo de seis meses desde que se notifique la iniciativa para llevar a cabo esa sustitución.

El nuevo artículo 88.7 de la Constitución francesa prevé que en estos supuestos, para manifestar la oposición del Parlamento será preciso que la moción en que se recoja dicha oposición sea aprobada en términos idénticos tanto por la Asamblea Nacional como por el Senado, sin que se exija ninguna mayoría especial para su adopción.