Francisco Javier MATIA PORTILLA, <i>Parlamentos nacionales y Derecho Comunitario derivado</i> (Jorge Alguacil González-Aurioles).....	445

ahí la verdadera naturaleza de la reticencia del autor con respecto a la integración europea. No hay oposición irracional o alarmismo catastrofista, sino interés por poner el acento en aquello cuya importancia otros, aquellos que quieren hurtar a los ciudadanos el análisis constitucional de las instituciones europeas, aquellos que imponen catecismos, minimizan. Desde ese punto de vista resultará difícil no estar de acuerdo con la última afirmación del autor en el trabajo «Si la Unión Europea tiene que ser, que sea. Pero que lo sea con los presupuestos del constitucionalismo democrático y social» (p. 172). El coste de no hacerlo así, quiérase o no verlo ahora, se traduciría en la pérdida de una libertad en la que muchos europeos, del pasado y de ahora mismo, han empeñado sus vidas.

Los cultivadores del Derecho Constitucional en los países miembros de la Unión podemos adscribirnos al cuerpo de

catequistas europeos y silenciar las dudas sobre la limpieza constitucional del proceso de integración o, por el contrario, abonar con nuestro trabajo —ni más, ni menos— la senda de la que habla el Derecho que nosotros cultivamos, ese que sin la libertad y la democracia, no es nada. Constató que, felizmente, a los trabajos de un Schilling o un Weiler, por ejemplo, se pueden ya unir aportaciones españolas que, porque no proceden de la pluma de apologistas conversos, aparecen carentes de complejos y huyen del adoctrinamiento europeísta para analizar, con honestidad científica, el proceso de integración y dejar la fe y la literatura catequística para ese terreno, privado y sagrado, que es la intimidad, que cada uno abona a su gusto.

SANTIAGO A. ROURA GÓMEZ
Doctor en Derecho
Universidad de Coruña

MATIA PORTILLA, FRANCISCO JAVIER, *Parlamento nacionales y Derecho Comunitario derivado*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000

El Derecho Constitucional corre el riesgo de abocarse al «inmovilismo que supone la estabilización de lo existente, así como a la incapacidad para adaptarse a las circunstancias cambiantes y a producir nuevas formas¹» si, como indica Hesse, no atendiera a

1. HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*. Selección, traducción e introducción de Pedro Cruz Villalón. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1992, p. 9. Hasta el extremo, afirma Hesse, que «la ruptura con lo existente se hace entonces inevitable, y la conmoción tanto más profunda», op. cit., p. 9. Esta idea se desarrolla también en HESSE, K., «Constitución y Derecho Constitucional», BENDA, MAIHOFER, VOGEL, HESSE, HEYDE, *Manual de Derecho Constitucional*. Edición, prolegómena y traducción de Antonio López Pina. Madrid: Instituto Vasco de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 1996, p. 3.

las transformaciones que sufre en la actualidad el Estado, a los conflictos que vivifican la formación de la voluntad política.

El estudio monográfico que a continuación se referencia evita tal contingencia. Gira todo el discurso de la obra en torno a un conflicto y a las posibles formas de superarlo. Se mantiene así lejos de planteamientos abstractos que, en muchos casos, no afectan a la realidad. El estímulo intelectual inicial proviene de Manuel Aragón. Se trataba de examinar, «en concreto, los problemas que suscitaba la emisión del Derecho comunitario derivado en relación con el principio de reserva de ley constitucionalmente previsto, que hace inexcusable cierto protagonismo de las Cortes Generales en determinadas materias» (p. 11). Sin embargo, como expone el propio autor, «una sospecha o

intuición se cernía de forma reiterada: ¿la emisión de un reglamento o una directiva comunitaria en materias no constitucionalmente reservadas a la ley no comprometía también la posición del legislador estatal? (p. 11). No parecía así que el estudio pudiera reducirse a analizar el problema inicialmente planteado. Se parte del mismo, pero inmediatamente se trasciende al estudio general de la incidencia del nuevo Derecho en la noción de Ley y, por ende, en la actividad del Parlamento nacional. Porque, en efecto, la emergencia del nuevo orden, por encima incluso de esta fuente normativa, transforma la estructura del ordenamiento jurídico que la Constitución establece en torno al principio democrático. Se altera así la centralidad que corresponde a la Ley en el sistema constitucional, al imponerse, desde un orden diferente, unas configuraciones de poder alternativas. Y se corre el riesgo con ello de subvertir el orden constitucional, fruto de una larga evolución plena de tensiones y vacilaciones. El objeto de la monografía consiste, por tanto, en determinar la incidencia del Derecho comunitario derivado en las funciones del Parlamento nacional para presentar, posteriormente, algunas soluciones que puedan limitar, en alguna medida, los efectos que se acaban de describir (p. 19).

El problema que se plantea no es menor. Se trata quizá del reto más importante con el que se encuentra la actual teoría del Estado y de la Constitución: cómo integrar el nuevo orden, de forma que no altere el sistema institucional del tipo *Estado constitucional*². Puede sorprender, en todo caso, que, tras plantear el problema, busque las posibles soluciones al mismo, en primer lugar, en la propia integración europea. Podría pensarse que renuncia con ello a su propia

condición de constitucionalista, al desplazarse hacia un sistema regido, todavía, por el Derecho internacional. Difícilmente —cabe argumentar— puede encontrarse la solución al problema planteado en la estructura jurídica e institucional de la que se ha dotado el viejo continente: precisamente por no constituir un Estado, no parece ser de ningún modo un orden adecuado para que en su seno puedan cumplirse los valores y premisas del tipo *Estado constitucional*. Sin embargo, este razonamiento, por cierto que sea en el momento actual, no deja de pecar de un cierto simplismo. Si los procesos de adopción de decisiones no se producen ya en su mayor parte en el Estado sino a través de procesos que lo trascienden, parece conveniente en primer lugar analizarlos y examinarlos desde una óptica nueva, pues al incidir en el orden interno del Estado, alcanzan ya una dimensión constitucional. En todo caso, al comprender las deficiencias que presenta el orden europeo en esta materia, plantea a renglón seguido la posibilidad de solucionar el problema en el ámbito interno de los Estados. Analiza así el papel que ha de jugar el Parlamento nacional ante el nuevo Derecho. Termina el estudio examinando críticamente cada una de las soluciones ofrecidas y plantea soluciones complementarias que acaso pudieran resolver el conflicto expuesto. No nos encontramos, pues, ante la yuxtaposición de soluciones particulares ante el problema planteado, sino, como verá quién lea, reflexión unitaria sobre la incidencia del nuevo orden en la Ley y, por ende, en el principio democrático que articula el tipo *Estado constitucional*.

1. EL PROBLEMA

Observa Zagrebelsky³ cómo la riqueza de los casos reales supera la capacidad

2. Expresión que acuña HABERLE, entre otros, en *Libertad, igualdad, fraternidad. 1789 como historia, actualidad y futuro del Estado constitucional*. Mínima Trotta, Madrid, 1998. Prólogo de Antonio López Pina, p. 37.

3. ZAGREBELSKY, G., «La Corte Constitucional y la interpretación de la Constitución», A. López Pina (ed.) *División de poderes e interpretación. Hacia una teoría de la praxis constitucional*. Madrid: Tecnos, 1987, pp. 162, 163

de imaginación abstracta. La realidad presiona al Derecho, a fin de que se logre una interpretación adecuada a ella. Parece así conveniente partir, a la hora de abordar un tema, de problemas reales que hayan incidido en el asunto a tratar. Matia Portilla adopta como punto de partida para su razonamiento la resolución del Tribunal Constitucional alemán sobre Maastricht. Se alude en la misma al papel que ocupan los parlamentos nacionales en relación con el Derecho comunitario, al tener que pronunciarse sobre la supuesta vulneración del artículo 38 de la Ley Fundamental con motivo de la adhesión de Alemania al Tratado de Maastricht. El derecho de la participación del ciudadano alemán se encontraría limitado por mor del traspaso de competencias estatales del *Bundestag* a órganos de las Comunidades Europeas; con ello, se transformaría el principio democrático y el propio orden constitucional del Estado alemán. El *Bundesverfassungsgericht*, como es por todos conocido, realiza una serie de complejas consideraciones acerca del carácter limitado del proceso integrador. Se comprende, en todo caso, la sutileza de los argumentos –aun cuando en ciertos supuestos resulten cuestionables–, al comprobar que afronta un asunto de no poco calado. Concretamente, no deja de ser llamativo, y cuestionable desde los principios y valores que informan al tipo *Estado constitucional*, que «determinadas materias que en nuestro país el Gobierno no puede regular en el plano interno por imperativo de los principios de reserva de Ley y de legalidad, puedan ser reguladas por el Consejo de la Unión Europea» (p. 18). Se produce así un vaciamiento de los parlamentos, la Ley deja con ello de gozar de centralidad en el orden interno; en fin, se altera la unidad del orden constitucional y el Tribunal Constitucional, máximo custodio de éste, no podía dejar de actuar en su defensa.

Así queda planteado lo sustancial del problema. Restan, al menos, dos tareas para precisar y completar su exposición. De un lado, analizar las normas europeas y estudiar

cómo inciden en el instituto de la reserva de Ley. De otro, examinar concretamente el sentido de la reserva y su íntima conexión con el principio democrático.

Observa el autor, en primer lugar, las dificultades para analizar el orden jurídico europeo. Y ello no sólo por la disparidad de normas que prevé cada uno de los tratados europeos –que, aun teniendo las mismas características, reciben distinto nombre–, sino por la frecuencia con que las instituciones comunitarias adoptan actos o normas que, aun no encontrándose expresamente previstas en los tratados, en ocasiones despliegan efectos jurídicos. A su vez, la inexistencia del principio de jerarquía en este orden dificulta, aun más, el examen del mismo. Entiende, en todo caso, que sólo pueden considerarse normas jurídicas los Reglamentos y las Directivas. Aquéllos, normas directamente aplicables, condicionan la actuación futura de las Cortes Generales, pues, en principio, impiden aprobar nuevas normas nacionales en la materia. Si su proceso de adopción surge en radical contraste con el procedimiento estatal, tanto por la ausencia de la participación de las minorías como por la falta de publicidad en la elaboración de las mismas, el traslado competencial resulta especialmente oneroso. Cabe distinguir, a su vez, entre Reglamentos de base y de ejecución. Solamente los primeros expresan la potestad legislativa europea, al configurarse los segundos como meros actos ejecutivos. Esta idea precisaría del principio de jerarquía, mas, como se ha expuesto previamente, no se recoge en el Tratado, si bien existen declaraciones relativas a la misma. La Directiva, norma no directamente aplicable, sólo impone la consecución de un objetivo, al permitir al Estado miembro elegir la forma y los medios para el logro de aquél. El artículo 93 CE señala expresamente que corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de los Tratados allí previstos, así como de las resoluciones que emanan de sus órganos. No excluye, en consecuencia, a aquéllas de toda intervención en las

materias reguladas por esta norma comunitaria, aun cuando no puede ocultarse tampoco el límite político a la actuación del legislador estatal. Parece en principio esta última norma comunitaria, por tanto, más respetuosa con la reserva de Ley y, en general, con el orden constitucional de los Estados miembros.

En el epígrafe segundo del capítulo primero analiza el autor la dimensión nacional del problema. Examina, por tanto, cómo incide la emergencia de este nuevo orden en el sistema estatal. El problema, de Derecho Constitucional, consiste en saber «si el Gobierno nacional puede adoptar acuerdos comunitarios que tengan por efecto limitar el margen de actuación de las Cortes Generales» (p. 38). Pero para responder a tal cuestión ha de plantearse previamente el sentido de la reserva de Ley en la Constitución española. Por todos es conocida su íntima conexión con el principio democrático, que encarna de forma eminente y que se juridifica en la noción de Ley. El vínculo entre el Parlamento y el principio democrático no se explica tan sólo, en todo caso, al considerar exclusivamente a éste como órgano encargado de aprobar la Ley. «Es también, y ante todo, una institución que tiene por función principal discutir sobre sus contenidos de forma pública» (p. 41). Se configura así como una institución representativa del pluralismo político de la Sociedad y, por ende, en el órgano central del tipo *Estado constitucional*. De este modo, se comprende cómo la idea de reserva de Parlamento se encuentra íntimamente ligada al valor pluralismo y al principio democrático. Al incidir el Derecho Comunitario en la actuación de las Cortes Generales, plantea Matia Portilla lo que denomina déficit democrático de segundo nivel o de raigambre nacional. El déficit democrático europeo incidiría en el estatal al generar la mencionada quiebra en el orden interno. Quizá cabría, en todo caso, cuestionar la procedencia de este último concepto. La íntima conexión entre el proceso europeo y estatal dificulta, a mi juicio, obtener dos déficits

distintos. En su caso, el estrecho vínculo que les une parece imponer la necesidad de contemplarlos integradamente. Sobre esta idea se volverá más adelante.

Plantea, a continuación, Matia Portilla las posibles soluciones al problema: en el ámbito europeo, reforzar los poderes del Parlamento europeo o la actuación colectiva de los parlamentos nacionales; en el estatal, potenciar el papel que deben desempeñar los parlamentos nacionales en el control a los Gobiernos respectivos.

2. LAS SOLUCIONES EUROPEAS

Sorprende, por la novedad que supone, que un estudio de Derecho Constitucional analice de manera exhaustiva —y no a modo de simple referencia— instituciones que suelen deferirse a la reflexión de otras disciplinas científicas. Se ha mencionado ya la dificultad con la que se encuentra la Unión Europea, si bien se ha alertado de cómo tal razonamiento peca de simplista. Al reducirse al estudio del Estado constitucional, se ignoran las limitaciones del mismo en los procesos actuales de adopción de decisiones. Mas no es ésta la línea que adopta Matia Portilla. Consciente de los constreñimientos que en la actualidad sufre el Estado, acude en primer lugar a analizar las posibles soluciones europeas al problema planteado; superar el análisis de los procesos internos estatales parece una necesidad impuesta por la propia realidad. Analiza así en primer lugar el papel del Parlamento europeo, pues, en principio parece que «el problema apuntado no tendría mayores repercusiones si el poder de los Parlamentos nacionales se hubiera trasladado a una institución comunitaria de similar corte» (p. 59). Sin embargo, dos premisas dificultan asimilarlo a sus homónimos europeos. De un lado, no representa todavía a los ciudadanos europeos, sino a los pueblos de los Estados miembros⁴. De

4. Lo que se desprende del propio artículo 189 TCE. En todo caso, no cabe por ello ignorar

otro, no ocupa la posición central del proceso comunitario. La razón última de las deficiencias que presenta esta asamblea la encuentra en el hecho de que la Unión Europea es una organización internacional, si bien atípica. Y, admitido el déficit democrático, no es fácil superarlo, entiende, en una organización de Derecho internacional. No significa esto, sin embargo, cerrar toda posibilidad a que el Parlamento europeo evolucione hacia una estructura similar a la de los parlamentos nacionales, ni subestimar las posibilidades que ya ofrece el procedimiento de codecisión. La posibilidad existe, si bien depende de factores que trascienden los lindes en que se desarrolla nuestra investigación. Por eso, en tanto no se produzca el tránsito hacia un *Estado europeo*, parece conveniente «centrarse allí donde se imbrica directamente el principio democrático, que no es primigeniamente en las organizaciones internacionales, sino en las de Derecho Constitucional, dentro de los Estados miembros» (pp. 64, 65). Ante la imposibilidad de superar el déficit exclusivamente desde la nueva estructura europea, se postula volver a los Estados y a sus parlamentos. Mas, como se verá, no concebidos éstos de forma aislada sino desde su interrelación recíproca. El núcleo del problema y objeto de discusión es así, si los parlamentos nacionales, que actúan de acuerdo con el ordenamiento constitucional en el estadio de formación nacional de la decisión comunitaria, pueden jugar un papel en relación con el propio proceso de adopción de decisiones comunitarias.

Podría a su vez analizarse tal proposición asimilando el lugar que deberían alcanzar los parlamentos nacionales en relación con el Derecho comunitario al que ocupan los jueces y la administración nacionales con respecto a tal ordenamiento.

los progresos que ha desarrollado en esta materia la organización europea. Cabe resaltar así el artículo 191 TCE, en el que se reconocen los partidos políticos a escala europea, como un importante factor para la integración.

Aquéllos son a su vez jueces comunitarios y, mediante su íntima conexión con el Tribunal de Justicia (art. 234 TCE.), forman una unidad funcional con éste. La Administración, merced al principio cooperativo (art. 10 TCE), asume funciones europeas. La propuesta podría consistir en que también el Parlamento nacional se integrara en la adopción de decisiones comunitarias. La oportunidad de la proposición no es menor. Si los parlamentos nacionales se incorporan al proceso europeo, atraerían con ellos el principio de la representación y, por ende, un postulado básico del tipo *Estado Constitucional*. Contribuiría el mismo, indiscutiblemente, a legitimar la dinámica europea. Plantea Matia Portilla dos posibles vías a través de las cuales pueden integrarse los parlamentos referidos: por medio de la reunión de todos ellos en una asamblea unitaria —la Conferencia de Órganos Parlamentarios Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)— o bien, ejerciendo las competencias de control sobre el Ejecutivo en su actuación en el Consejo europeo. La primera posibilidad se aborda dentro del capítulo segundo. El desarrollo del control del Ejecutivo por el Parlamento se lleva a cabo en el capítulo tercero, pues es una actividad puramente interna del Estado.

El estudio pormenorizado que se realiza de la COSAC y de los debates que en su seno se producen sobre su propia naturaleza, refleja lo polémico de esta institución. De un lado, se trata de un órgano políticamente relevante, pero sus decisiones no vinculan jurídicamente. Se limita a transmitir información y a la tarea consultiva. Algo que, por lo demás, considera el autor conveniente, pues, de extender sus competencias, se solaparía con el funcionamiento del Parlamento europeo. En todo caso, se ha de admitir que si su función se reduce a los asuntos contemplados, queda lejos el objetivo de integrar a los parlamentos nacionales en el proceso de adopción de decisiones comunitarias. Por otra parte, resulta complicado configurar este

órgano a partir de los parlamentos nacionales. La escasa representación de las comisiones parlamentarias nacionales en la COSAC y las disfuncionalidades que produce la existencia en los Estados miembros de asambleas unicamerales o bicamerales impide configurar este órgano como representativo. Se corre el riesgo de desajustes entre la voluntad la COSAC y el parecer de cada uno de los parlamentos nacionales. Con ello, lejos de reforzar los poderes de aquéllos, los restringiría. En todo caso, señala, se han producido en su seno debates importantes, tales como la conveniencia o inconveniencia de imponer un control democrático a la Unión Monetaria. La periodicidad de los encuentros de este órgano —dos por año de duración de día y medio— y la participación en su seno también de representantes europeos junto con los nacionales, no parece, sin embargo, hacer del mismo un instrumento dinámico para incorporar a los parlamentos nacionales en el proceso europeo.

Plantea, a su vez, el autor una tercera dificultad que cabría, tal vez, superar. Cuestiona Matia Portilla la posibilidad de adoptar acuerdos por parte de esta asamblea, «cuando tal tarea de negociación parece constitucionalmente reservada al Gobierno (arts. 93, 94 y 97 C.E.)» (p. 86). Acepta a su vez la posibilidad de discutir si el proceso decisorio comunitario se ajusta o no a las pautas de Derecho internacional, si bien entiende que la respuesta debe ser afirmativa, «especialmente cuando las decisiones normativas se adoptan por unanimidad» (nota 105, p. 87). El razonamiento último parece correcto. Ciertamente, se reserva al Gobierno la facultad de negociar en el ámbito internacional y el artículo 93, que permite a España adherirse a las Comunidades Europeas, hace referencia exclusivamente a organizaciones internacionales. Mas no por ello cabe dejar de contemplar el desarrollo de esta organización y la específica naturaleza de la que goza en estos momentos. El déficit constitucional que su emergencia produce en el Estado hace que no falten autores que

hablen ya de un *vaciamiento* constitucional por mor del nuevo Derecho (Javier Ruipérez⁵, Alberto López Basaguren⁶). Desde tal premisa, resulta al menos cuestionable seguir considerando la Unión Europea como organización internacional; parece así necesario un cambio de perspectiva para afrontar el reto de la integración.

La tarea de adoptar acuerdos en la Unión Europea no parece que deba estar reservada a los Gobiernos. Si, de un lado, se denuncia la posibilidad de que disponen éstos de adoptar en el viejo continente decisiones que, en mérito a la reserva de Ley, no pueden realizar en el Estado; pero, de otro, se acepta la imposibilidad de actuar en Europa a otro órgano que no sea el Gobierno, nos encontraríamos con una aporía. Con la reserva, como se verá, de la posibilidad de control del Ejecutivo por los parlamentos nacionales. Pero surgen dudas sobre la suficiencia de tal remedio para solventar el problema. Esto nos introduce ya en el análisis del Capítulo III de la monografía.

3. LAS SOLUCIONES NACIONALES

Las insuficiencias del Parlamento Europeo y de la COSAC para superar el problema imponen la necesidad de analizar las soluciones que exclusivamente desde el tipo *Estado constitucional* pudieran ofrecerse. Contempla así el mismo de forma aislada, aun cuando, como se verá, concibe tal planteamiento como complementario de otro más específico, dada la especial naturaleza del proceso que se analiza. El objetivo consiste en «establecer cauces parlamentarios para que las Cámaras legislativas puedan examinar las iniciativas normativas

5. RUIPÉREZ, J., *La Constitución europea y la teoría del poder constituyente. Algunas reflexiones críticas desde el Derecho Político*, Madrid: Biblioteca Nueva, 2000, pp. 58, 59.

6. LÓPEZ BASAGUREN, A., «Requiem por la Constitución? El Ordenamiento constitucional en la integración comunitaria», *Civitas Europa* n.º 1, p. 20.

comunitarias y orientar, en ocasiones, su contenido final» (p. 106). Con ello se podría poner de nuevo en equilibrio el reparto de funciones que la Constitución determina entre el Parlamento y el Gobierno nacionales. Plantea seguidamente el autor una objeción similar a la esbozada en el supuesto de la COSAC. Cuestiona la posible actuación de las Cámaras legislativas en esta materia, pues pudiera vulnerar la regla generalizada por la que compete al Gobierno dirigir la política exterior del Estado. Aun cuando solventa el problema al reconocer que el proceso de negociación política precisa de un debate público que Europa no asegura por definición, una perspectiva no exclusivamente internacional del proceso europeo hubiera permitido, tal vez, no plantear el asunto, al menos, en los términos en que se lleva a cabo. En todo caso, y fruto de esta última reflexión, observa la necesidad que impone el proceso europeo en el Estado, de «hacer compatible la dirección del Gobierno de la política exterior con la preservación del lugar que la Constitución reserva al Parlamento nacional» (pp. 109, 110). Para ello se plantea controlar la política europea a través de la sujeción de los Gobiernos a sus respectivas asambleas. Este control, entiende el autor, no puede integrarse fácilmente en el examen ordinario al Ejecutivo, pues pretende influir en la actuación del Gobierno; opera, afirma, «en lo que la doctrina califica habitualmente de *fase ascendente* del Derecho Comunitario, en la que se conforma el contenido de la norma de la UE» (p. 106, nota 2). Todas las cámaras legislativas nacionales disponen de comisiones específicas para ello, si bien cuestiona la existencia de las mismas «el papel preponderante que en esta materia debiera tener, acaso, el Pleno de la(s) Cámara(s)» (p. 110). El bicameralismo reinante en la mayoría de aquéllas hace que, por otro lado, bien se opte por crear comisiones parlamentarias en cada una de las asambleas legislativas, bien se instaure una comisión mixta entre ambas cámaras.

Cabría matizar la afirmación por la cual considera Matia que las comisiones de control al Gobierno se integran dentro de la denominada *función ascendente* en la formación del Derecho comunitario. La capacidad de controlar políticamente al Ejecutivo y ser informado, eventualmente, de los proyectos de la Comisión⁷ no parece asegurar la efectiva participación de los parlamentos en el proceso *legislativo* europeo, y esta suerte de examen parece ser, todavía, regla general en los parlamentos de los Estados miembros. Cuestión diferente sería si estas comisiones pudieran discutir en su seno los diversos proyectos normativos europeos y vincular con su decisión al Gobierno respectivo. Con ello lograrían integrarse, al menos parcialmente, en el proceso legislativo; podrían contribuir con ello a solucionar el problema suscitado. Es éste el supuesto del Parlamento danés al que, acertadamente, se dedica un estudio amplio en la obra. Dicta la cámara especializada para el control de los asuntos europeos en esta Asamblea —la *Europa-udvalget*— mandatos de negociación a su Gobierno, y éste se encuentra políticamente obligado a defender los mismos. Con ello se pretende «asegurar la pervivencia de las funciones constitucionales del Folketing, amparando para ello, instrumentalmente, el debate público y la publicidad» (p. 126). Este procedimiento parlamentario de control se caracteriza por la llamada *reserva del examen parlamentario*. Esta institución impide que el Gobierno pueda intervenir en la adopción de una normativa comunitaria, si ésta no ha sido previamente

7. Ciertamente a la función de control se le une en numerosos supuestos la de ser informado sobre las propuestas legislativas de la Comisión e incluso poder celebrar debates en su seno sobre las mismas. Este es el supuesto de la comisión española. Mas no por ello, como indica Manuel CIENFUEGOS MATEO, cabe afirmar que esta comisión goce «de competencia legislativa, sea de iniciativa o de decisión». «La Comisión mixta para la Unión Europea» *Gaceta Jurídica de la Unión Europea* D-27, 1997, p. 23.

examinada por la comisión parlamentaria. A su vez, evita que éste pueda separarse unilateralmente del mandato dado por la Comisión danesa si la iniciativa legislativa comunitaria se modifica en el seno del Consejo de la Unión Europea. Este modelo ofrece, además, una ventaja añadida: el sistema danés se caracteriza por el unicameralismo, con lo que se evita que el órgano que controla al Gobierno sea una Comisión mixta entre dos Cámaras. Se logra así una comunicación directa *Folketing*-Gobierno. Parece, en fin, que este órgano constituye una alternativa válida para legitimar el proceso europeo. Lo que hace plantearse a Matia Portilla la posibilidad de extrapolar este modelo al resto de los Estados miembros, si bien reconoce que las especiales particularidades de Dinamarca evidencian las dificultades para realizar la tarea referida.

No se encuentra, en todo caso, la solución danesa exenta de crítica en la monografía. De un lado, la decisión por mayoría en el Consejo puede hacer inútil el mandato de negociación al Gobierno, en el supuesto de encontrarse en minoría. Es precisamente éste el argumento esgrimido para potenciar la COSAC. En todo caso, indica Matia Portilla, no supone esto un fracaso del control por él ejercido, sino una muestra de la limitada extensión del mismo. De otro, los controles de la *Europavaldget* suelen caracterizarse por ser superficiales y meramente formales; lo que se puede explicar, indica, por la ausencia de especialización que caracteriza a la misma. Si esta cámara, en todo caso, puede recurrir a las restantes comisiones especializadas, se atempera el problema planteado. Esgrime el autor otras dos críticas a la comisión, aun cuando entiende que son fácilmente superables. De un lado, la eventual influencia de sujetos distintos al legislador, que puede vaciar de contenido el mandato del Parlamento. Esta carencia no tiene su origen en este específico modo de control, sino en el sistema de partidos que impera en las democracias actuales. De otro, el momento excesivamente tardío en que llegan las propuestas al

Folketing danés. Opina, sin embargo, que esto constituye un reflejo de la posición constitucional que el legislador y el ejecutivo ocupan. Aunque también cabría, como ya hemos señalado, contemplar el fenómeno integrador desde un plano no exclusivamente internacional, y alterar así los términos en que se plantea el problema, y su eventual solución.

Destaca, por último, cómo esta reserva de Parlamento se produce también en el sistema constitucional británico. Fruto del intenso debate suscitado a raíz de la adhesión de este Estado al Tratado de Maastricht, el Gobierno aceptó una limitación en favor del Parlamento británico: sus Ministros no podrían mostrar su acuerdo a ninguna proposición legislativa en el Consejo de la UE hasta que aquélla hubiera sido examinada por el Parlamento o éste hubiera decidido que no necesitaba debatir su contenido (pp. 139, 140). El sistema —denominado *scrutiny reserve*— ha funcionado, en opinión del autor, bastante bien por lo general. Todas estas ventajas se recogen en la Declaración trece aneja al TUE, cuyo valor jurídico no es fácil de aclarar, y en el Protocolo sobre la «Función de los Parlamentos nacionales» del Tratado de Amsterdam. Estas previsiones se han visto superadas por revisiones constitucionales en Portugal, Alemania y Francia. Cabe destacar el nuevo artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn. Establece el mismo una estrecha vinculación entre el Gobierno alemán al tratar asuntos europeos y el *Bundestag*. Por su parte, el nuevo artículo 88 de la Constitución francesa incide a su vez en la materia.

El autor dedica el último apartado del Capítulo segundo a examinar la solución que ofrece el orden español a la problemática planteada. Para ello analiza la naturaleza y competencias de la Comisión mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. Una vez expuestas las virtudes e inconvenientes de establecer una comisión mixta, desaconseja la solución adoptada en nuestro país por los problemas de representación que conlleva. Destaca la competencia más

importante de que dispone tal Comisión: ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de la Comunidad Europea. Inicialmente sólo podía obtener información sobre las materias constitucionalmente reservadas a la Ley; más adelante, con la Ley 8/1994, se extiende el control no sólo a tales ámbitos. A su vez, merced a la Ley 18/1988, puede elaborar informes sobre la propuesta de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo de Ministros y someter a las Mesas de ambas Cámaras informes o dictámenes que considere de especial interés. En todo caso, destaca la principal carencia de esta comisión: no puede imponer al Gobierno mandatos de negociación; se distancia con ello de las competencias del Parlamento danés. Analiza, por último, el funcionamiento práctico de esta comisión. Observa cómo el control que ha ejercido sobre las iniciativas normativas comunitarias «no ha sido especialmente intenso ni adecuado» (p. 179). No oculta, a su vez, que haya sobrepasado en algunos supuestos las propias competencias que la Ley le asigna, al debatir también en su seno cuestiones relacionadas con los *pilares segundo y tercero del TUE* y propuestas de naturaleza no normativa. Como conclusión de lo analizado manifiesta, de un lado, el pesar porque el control de esta comisión no sea todavía suficientemente intenso ni efectivo y, de otro, la conveniencia de una reforma que, en cualquier caso, precisa de una reflexión sobre las soluciones más acertadas para atajar el déficit democrático. Algo que desarrolla en el último capítulo de la monografía.

4. LAS SOLUCIONES COMPLEMENTARIAS. A MODO DE CONCLUSIÓN

Matía Portilla analiza, por último, de forma conjunta las diferentes soluciones expuestas a lo largo del mismo y la forma de coordinarlas para paliar el problema inicial. Recuerda, en primer lugar, que la cuestión planteada a lo largo del estudio se encarna dentro de la pérdida general de

protagonismo de los parlamentos. Han de inscribirse, por tanto, las ideas expuestas «en una revisión del funcionamiento del Parlamento nacional más amplia» (p. 188).

El Parlamento Europeo, como se ha visto, no ocupa una posición similar a la de sus homónimos nacionales, por más que haya progresado en representatividad y haya asumido cada vez más competencias. El autor es partidario de privilegiar, las soluciones nacionales del problema, aunque no renuncie totalmente a las europeas. La función de control del Parlamento sobre la Comisión, a modo de ejemplo, resulta particularmente relevante. Surge así, quizá, la aportación más novedosa de la monografía: «es posible que los Parlamentos nacionales y el europeo puedan colaborar entre sí para cumplir las funciones que les atribuye el Derecho Constitucional y comunitario, respectivamente» (p. 191). Su actuación debe articularse en términos no de dependencia, sino de complementariedad.

Podría a su vez interpretarse la necesaria colaboración entre parlamentos como muestra de la existencia en Europa de legitimidades parciales que traen causa de procesos constitucionales íntimamente relacionados. La dinámica constitucional del viejo continente es a su vez proceso constituyente en los Estados miembros. Los Tratados europeos y las Constituciones de éstos no pueden concebirse por más tiempo como normas autónomas. Constituyen más bien Constituciones parciales o complementarias (*Teilverfassungen* o *Komplementärverfassungen*) (HÄBERLE⁸, PERNICE⁹) de la incipiente realidad constitucional europea. Se precisa

8. HÄBERLE, P., «Existe un espacio público europeo?», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 3, pp. 119 ss y, «Europa als werdende Verfassungsgemeinschaft», *Deutsches Verwaltungsblatt*, 840, 2000, pp. 841 ss.

9. PERNICE, I., «Die dritte Gewalt im europäischen Verfassungsverbund», *Eur Heft 1 - 1996*, pp. 29, 30 y «Der europäische Verfassungsverbund auf dem Wege der Konsolidierung», P. Häberle (ed.), *Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Mohr Siebeck 2000, pp. 214, 215.

así, de la interconexión entre los órganos centrales de cada una de estas estructuras para poder legitimar el nuevo proceso.

Por lo que se refiere a esta interconexión entre parlamentos, descarta Matia Portilla el papel de la COSAC como órgano legislador. La COSAC renovada, entiende, «no solamente no devolvería su protagonismo a los Parlamentos nacionales sino que, mas bien al contrario, agravaría más su situación» (p. 195). Al solaparse con las funciones del Parlamento europeo, perturbaría el propio proceso legislativo. Debería reducirse a ser un organismo que permitiera a los parlamentos nacionales obtener información sobre los procesos europeos y, a su vez, alcanzar soluciones armónicas para un mejor control a sus respectivos Ejecutivos. Destaca, en cambio, el papel que adquiere el Parlamento europeo a través del procedimiento de codecisión, procedimiento generalizado con la salvedad del proceso de la unión económica y monetaria. Podría mitigar las limitaciones del control parlamentario interno del Gobierno respectivo cuando éste se encuentre en minoría en el Consejo. Se asegura así que la representación de los pueblos de Europa participe en la *función legislativa* de la Comunidad. Los parlamentos nacionales, por otra parte, mediante la imposición de mandatos de negociación, incorporan, al menos parcialmente, la idea de representación nacional a la dinámica europea.

En todo caso, entiende que el esfuerzo principal debe encaminarse a reforzar el papel de estos últimos parlamentos. En tal coyuntura, deben resolverse, al menos, dos cuestiones: qué materias deben ser objeto de control por estos parlamentos y cómo debe articularse dicho procedimiento. En relación con el primer aspecto, observa tres eventuales lecturas del problema: la primera, más restrictiva, haría inexcusable la intervención del parlamento exclusivamente en materias reservadas a la Ley. La segunda extendería el control a cualquier iniciativa normativa comunitaria que debiera ser estatalmente desarrollada por el

legislador. Cabe una tercera solución al problema: defender la competencia del parlamento nacional para intervenir en toda iniciativa normativa comunitaria, con independencia de la forma en que deba ser posteriormente desarrollada en el plano nacional. Se comprende el planteamiento de este tercer remedio al cobrar conciencia que «las normas de Derecho comunitario derivado limitan la actuación, presente o futura, del Parlamento nacional» (p. 199) en una suerte de congelación del rango, merced al principio de primacía. En todo caso, el control del parlamento nacional no puede extenderse de forma ilimitada; la actuación de la Comisión, así, debe ser controlada exclusivamente por el Parlamento europeo.

El segundo aspecto que trata es la forma de configurar este control. Observa cómo la creación de comisiones parlamentarias es una muestra más del problema de inadaptación que padecen en la actualidad los parlamentos nacionales. La trascendencia y alcance de sus trabajos es, obviamente, menor a la obtenida si los debates se celebraran en el Pleno de la Cámara. Analiza a continuación las posibles soluciones para articular las comisiones parlamentarias en los modelos bicamerales y distingue entre las comisiones parlamentarias independientes y la comisión mixta Congreso-Senado. Alerta sobre el doble diálogo que imponen las primeras: Cámara baja -Gobierno, Cámara alta- Gobierno. Opina que la posibilidad de superar el conflicto que suscita este doble diálogo pasa «por articular mecanismos que permitan la integración de las opiniones expresadas por cada una de las Comisiones parlamentarias» (p. 201). La comisión mixta presenta también algunos inconvenientes, como puede ser, de un lado, la desconexión entre el Pleno de las Cámaras y la Comisión y, de otro, la propia composición de la misma. Enumera una serie de pautas para mejorar el funcionamiento de la Comisión mixta Congreso-Senado, entre las que destacan establecer mandatos de negociación, la intensidad del

trabajo y la difusión del mismo. Por último, debería determinarse qué tipo de vinculación debe caracterizar al Ejecutivo con respecto a la Comisión: jurídica o meramente política. En el supuesto de optar por la primera, sería preciso decidir el tipo de sanción que provocaría el incumplimiento por parte del Gobierno de dicho mandato. En el orden jurídico español, esta fórmula precisaría a su juicio reformar el propio texto constitucional.

Cabría, a su vez, plantear la participación de los parlamentos nacionales en relación con el instrumento jurídico comunitario de la Directiva. Como señala Matia en el Capítulo primero, no excluye esta norma a las Cortes Generales de toda intervención, toda vez que permite a los Estados elegir la forma y los medios para realizar el objetivo señalado. Sin embargo, parece descartar que tal actuación se incardine en la fase que conforma el contenido de la norma de la Unión Europea¹⁰; lo que, me parece, podría cuestionarse, al comprobar que la Directiva —al menos como se configura originalmente en los Tratados europeos— permite recobrar al Parlamento un cierto poder político en la propia formación del Derecho Comunitario que, por otra parte, sólo existe eficazmente integrando la norma europea y la estatal de desarrollo. Si se asegura la participación de aquél en tal proceso, puede surgir una nueva vía a través de la cual incorporar la idea de representación nacional a la dinámica

europea, si bien con las limitaciones conocidas. Parece que podría ser una vía alternativa o complementaria, según los casos, a los modelos ensayados en el proceso danés ya examinado.

En la obra se alerta, por último, de cómo la participación de los parlamentos nacionales corre el riesgo de acentuar la lentitud y complejidad que caracteriza de por sí a los procedimientos comunitarios. Pero lo cierto es que, si no se observa en el Derecho interno el procedimiento de implicación del Parlamento nacional, podría ponerse en peligro la propia legitimidad de las normas comunitarias.

Con estas últimas consideraciones finaliza el estudio reseñado. Ha incidido Matia Portilla en uno de los problemas más importantes con que se encuentra nuestra asignatura, pues difícilmente puede comprenderse en la actualidad la fuerza que despliega la Constitución en nuestros Estados sin el análisis del nuevo orden jurídico. Únicamente a partir del estudio integrado de ambos sistemas pueden descubrirse las ambigüedades de la tensión que el Derecho arroja en la realidad política y social. El cambio histórico se desarrolla para los conflictos, y, como indica Hesse¹¹, el reto del jurista es someterlos a reglas. Este estudio afronta tal reto para el supuesto específico analizado. Aporta así la fuerza motriz para encauzar las actuales transformaciones que impone la realidad europea en el Estado constitucional¹².

JORGE ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES
*Profesor Asociado. Departamento
 de Derecho Político. UNED*

10. A tal conclusión parece conducirlo, de un lado, el hecho de que la actuación de las Cortes Generales se encuentre sometida a los límites que dispone la Directiva y, de otro, a la circunstancia de que en la práctica, y por mor de las *Directivas detalladas*, «la actuación del Parlamento pase a tener una naturaleza cuasi ejecutiva» (p. 36). Lo que, en todo caso, sólo se explica al comprobar, como afirma el propio autor, el desfase entre la teoría y la praxis en esta materia, y la concurrencia así de un acuerdo político por el que el Consejo —y, cabría añadir, la Comisión— definen una forma de articular la norma europea que se distancia de su naturaleza primigenia. Algo que, por lo demás, parece criticable tanto desde el ámbito europeo como estatal.

11. HESSE, K., *Escritos de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 9

12. Estas transformaciones son a su vez objeto de análisis por HESSE en «Constitución y Derecho Constitucional», op. cit., p. 13 y, para el supuesto específico del significado que deben adoptar para la jurisdicción constitucional alemana, en «Estudios en la jurisdicción constitucional alemana», *Teoría y Realidad Constitucional n.º 1*, Madrid: Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Educación a Distancia, 1.º semestre de 1998, pp. 116 y ss.