

## JOSÉ ÁNGEL CAMISÓN YAGÜE

La participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea.

Departamento de Publicaciones del Senado, Madrid, 2010. 848 páginas.

Reseña realizada por: Julia DÍAZ CALVARRO  
Investigadora del Área de Derecho Administrativo  
Facultad de Derecho, Universidad de Extremadura

159

El proceso de integración europea ha pasado recientemente por diversos momentos, tales como el fallido Tratado Constitucional o la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, a los que se añaden las deficiencias constitucionales y democráticas del propio proceso, que hacen que su análisis sea muy atractivo. El autor de la obra, el doctor Camisón Yagüe, que tiene una amplia experiencia investigadora y docente, es actualmente profesor contratado doctor de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universidad de Extremadura.

El objeto de estudio de esta amplia obra es la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de integración europeo y en la organización política fruto del mismo, la Unión Europea, desde el enfoque propio del Derecho Constitucional. Este enfoque deja al descubierto el déficit constitucional y democrático de dicho proceso. Sostiene el profesor Camisón que Europa “se constitucionaliza pero sin una verdadera Constitución y significativamente sin Constitucionalismo social”. Este proceso de integración ha conducido a los parlamentos nacionales a un papel secundario, no solo a un nivel comunitario, sino también en el plano estatal.

La hipótesis de estudio que se plantea pivota sobre si la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea es solución a las carencias democráticas que se observan en el proceso de integración europeo. El autor ha dividido su obra en tres partes, cada una de ellas específicamente referida a una manifestación concreta de

la problemática de la participación de los parlamentos nacionales. En la primera parte, y como paso previo al análisis de dicha participación, se estudia cómo ha evolucionado dicha participación desde el germen de las Comunidades Europeas hasta el Tratado de Niza, momento en que se produce un punto de inflexión en la integración económica de la Unión Europea.

En la segunda parte se estudia qué es y cómo se lleva a cabo la participación indirecta de los parlamentos nacionales, que es aquella que ejercen dentro de su ámbito nacional. Concretamente, el autor se centra en los modelos de participación de tres parlamentos, el danés, el británico y el alemán. Según se indica en la obra se han tomado estos tres parlamentos como referentes en base a dos razones: en primer lugar, porque es casi inabarcable abordar el estudio de los distintos modelos de participación indirecta de los veintisiete Estados Miembros y; en segundo lugar, porque los tres elegidos pasan por ser los más eficaces y los que manifiestan unas características propias que los distinguen del resto y también entre ellos, constituyéndose en singulares dentro de los modelos de participación indirecta.

La tercera parte, como no podía ser de otra manera, se centra en la participación directa de los parlamentos nacionales, participación que se caracteriza porque las Cámaras Parlamentarias superando el marco nacional pasan a actuar en el ámbito comunitario mediante mecanismos creados expresamente para ello. Dentro de esta última parte el doctor Camisón Yagüe no ha olvidado hacer una prognosis de lo que puede ser la evolución futura del papel de los parlamentos nacionales a la vista de lo regulado en el vigente Tratado de Lisboa.

Como anteriormente señalamos, en la primera parte el autor contextualiza históricamente el proceso de integración europea desde la perspectiva de la participación de los parlamentos nacionales. Esta primera parte se divide en dos capítulos.

El Capítulo I analiza el papel de los parlamentos desde el origen de la actual Unión Europea y el primer estadio de lo que posteriormente sería el Parlamento Europeo. En un principio, la Asamblea de las Comunidades Europeas estaba conformada por representantes elegidos en los propios parlamentos nacionales, mediante el llamado “sistema de doble mandato”. Fue a partir de 1979 cuando los diputados pasaron a ser elegidos por sufragio universal. Las funciones que ejercían que eran fundamentalmente de naturaleza consultiva. A partir de 1986, con la adopción del Acta Única Europea, se comenzó a reconocer un mayor papel del Parlamento Europeo en el seno de la arquitectura institucional y de los procedimientos de toma de decisiones, aunque no lo suficiente para que se le pudiera calificar como un verdadero parlamento. En este contexto se olvidó a los parlamentos nacionales sobre la justificación - que el autor entiende errónea - de que el aumento de poder del Parlamento Europeo suponía la pérdida del mismo para los nacionales, en el marco de un juego de suma cero. A lo



---

anterior se añade el hecho de que en aquel momento tampoco existía por parte de los parlamentos nacionales (a excepción del *Folketing* danés y la *House of Commons* británica) un interés especial por participar en las cuestiones comunitarias, subestimando su importancia.

En el Segundo Capítulo, el doctor Camisón Yagüe acomete el estudio del papel de los parlamentos nacionales, desde el Tratado de Maastricht, hasta el Tratado de Niza, o de como se articuló dicha participación en un periodo que evoluciona desde una integración económica hasta una integración que comenzaba a evidenciar una significativa naturaleza política. Se plantea de qué forma podría dotarse esa incipiente integración política de la legitimidad democrática que comenzaba a demandar, barajándose como una de las opciones el incremento de la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión. Así, en el “Consejo Europeo de Roma” del 27 y 28 de octubre de 1999 se expuso que la legitimación democrática se podía alcanzar en base a dos presupuestos: por un lado, el aumento de las competencias legislativas y de control del Parlamento Europeo, y, por otro lado, la necesaria colaboración en esas tareas de control de los parlamentos nacionales. Es en este momento cuando se definieron las dos vías de participación, la directa y la indirecta.

Esta primera parte culmina con el análisis de la posición en la que finalmente quedaron los parlamentos nacionales en el marco de la regulación contenida en el Tratado de Niza, donde se aprecia una clara disminución general de su influencia en el nivel de la Unión y también respecto a aquella que pueden eventualmente ejercer sobre sus respectivos Ministros nacionales cuando acuden al Consejo.

161

En la segunda parte del libro, que está integrado por cuatro capítulos, el autor analiza la participación indirecta de los parlamentos nacionales, que es aquella que tiene lugar dentro del marco estatal y que se circunscribe principalmente a las funciones de control sobre el ejecutivo y a las funciones legislativas relacionadas con normas de derecho comunitario, y que, fundamentalmente, consisten en la transposición de Directivas. El análisis de la participación indirecta se centra en tres modelos, aquellos que por sus características constituyen un referente para paliar el déficit constitucional y democrático del sistema institucional comunitario. Estos tres modelos son el danés, el británico y el alemán. Los tres referentes, como se destaca en la obra, son muy distintos, como diferentes son sus formas de gobierno, su organización territorial, la estructura del parlamento nacional, etc... aspectos que deben de tener que tener en cuenta para entender en toda su dimensión cada uno de ellos, elementos éstos que el autor analiza en abstracto en el Capítulo I de esta segunda parte, en tanto que condicionan la forma de participación del Parlamento.

Es a partir del Capítulo II cuando el autor desgrana cada uno de los modelos citados comenzando por el *Folketing* y los parlamentos regionales daneses. El *Folketing* es un

parlamento unicameral cuyo funcionamiento está condicionado por la gran fragmentación política existente en su seno. Para los asuntos de la Unión Europea, el Parlamento danés cuenta con una Comisión Permanente, la *Europudvalget*, que tiene, por un lado, competencias de control sobre los miembros del gobierno y sobre la Administración y, por otro, desarrolla tareas de colaboración con el *Folketing* en el análisis y debate de estos asuntos. El control de la actividad del Gobierno en el Consejo se articula a través del instrumento jurídico del mandato, lo que significa que el Ministro que actúa en el Consejo acude al mismo con una posición determinada, esto es, con instrucciones concretas dadas por el *Folketing*, que aún careciendo de fuerza jurídica vinculante, si acarrear significativas consecuencias políticas para el Ministro, cuando se desmarca de esa línea de actuación. Otra significativa función desempeñada por la Comisión de Asuntos Europeos es el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad respecto de los proyectos normativos europeos.

El doctor Camisón Yagüe también explica la participación de los parlamentos regionales daneses: el de las Islas Feroe y el de Groenlandia. La participación de ambos en los asuntos de la Unión Europea depende, por un lado, de su grado de autonomía dentro del Estado danés y, por otro, de la forma de aplicación del Derecho Comunitario dentro de su territorio.

162

En el Capítulo III se estudia la participación indirecta del Parlamento británico y de los parlamentos surgidos de la devolution: los parlamentos irlandés, escocés y galés. El parlamento británico se estructura como un sistema bicameral imperfecto, con preponderancia de la Cámara de los Comunes sobre la Cámara de los Lores. Por lo que se refiere a la participación en asuntos comunitarios, ésta se realiza a través de comisiones especializadas. En la Cámaras de los Comunes recibe la denominación de *European Scrutiny Committee* y su función principal es el estudio de los documentos de la Unión Europea, destacando aquellos que deben debatirse en profundidad por su trascendencia e importancia. También controla al gobierno. Junto a ésta existen otras tres *European Commitees* cuya misión principal es manifestar al Gobierno la posición de la Cámara de los Comunes sobre una norma o una decisión comunitaria. La Comisión especializada de la Cámara de los Lores es la *European Union Committee* y tiene dos funciones principales, en primer lugar, el análisis en profundidad de determinados documentos comunitarios y, en segundo lugar, el control del gobierno. El autor cuestiona si el papel de las Comisiones especializadas de las dos Cámaras, basado en el análisis de los documentos es suficiente, dado que este control “ex ante” sobre la legislación comunitaria no despliega un verdadero efecto sobre el papel de los representantes del gobierno británico en el Consejo.

En cuanto a los Parlamentos surgidos de la devolution – procedimiento de descentralización asimétrico británico, el *Scottish Parliament*, la National Assembly for Wales y la *Northern Ireland Assembly*, desarrollan, dependiendo del nivel de autonomía



---

política de su territorio, una participación distinta en las cuestiones de la Unión Europea.

En el Capítulo IV se estudia la articulación de la participación indirecta en un Estado Federal, el alemán, donde conviven un parlamento nacional y los parlamentos de los Länders. El parlamento alemán tiene naturaleza bicameral, por un lado, el *Bundestag*, que representa a los ciudadanos alemanes y, por otro, el *Bundesrat*, que es la Cámara de representación territorial. La organización federal del Estado y el reparto de competencias entre la Federación y los Länder, condiciona el modelo de participación en los asuntos de la Unión Europea. Como en los anteriores modelos, el Parlamento actúa, fundamentalmente, a través de Comisiones. En el *Bundestag* trabaja estos asuntos la *Ausschuss für Angelegenheiten der europäischen Union*. Sus funciones son controlar la acción del gobierno en las instituciones europeas, participar en la elaboración de las normas de la Unión, aportando su opinión al gobierno, y participar en el mecanismo de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. En el Bundesrat existen dos órganos especializados: la *Europakammer* y la *Ausschuss für fragen der Europäischen Union*, esta última ha sido reformada a raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En el libro el autor explica de qué forma se articula la participación de los parlamentos de los Länder en los asuntos de la Unión Europea que les atañen o son de su competencia ya que debe tenerse en cuenta que no existe uniformidad en los distintos Länder en el modo de realizar dicha participación.

163

El profesor Camisón Yagüe también incluye en el análisis del modelo alemán, las últimas reformas que se han producido fruto de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y de la Sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de 30 de junio de 2009 sobre el mismo.

La tercera parte del libro se centra en los mecanismos de participación directa de los parlamentos nacionales. La participación directa se caracteriza por desarrollarse en el ámbito de la Unión Europea. Dado que el autor opina que los mecanismos de participación indirecta, incluso los modelos más óptimos, tienen deficiencias, se propone analizar los distintos mecanismos de participación directa para comprobar si éstos pueden paliar el déficit constitucional y democrático del proceso de integración europeo.

El estudio de estos mecanismos de participación directa se acomete desde el punto de vista histórico, organizativo y funcional. De entre ellos destaca la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea, que actúa como foro de intercambio de información, también se analiza la Conferencia de Parlamentos o *Assises*, que se creó como un órgano de carácter consultivo y que no ha desempeñado un papel significativo, porque solo se ha reunido una vez, y tampoco goza de gran predicamento entre algunos parlamentos nacionales.

El mecanismo de participación directa más importante hasta la fecha ha sido la COSAC o Conferencia de los órganos especializados en asuntos europeos. Este órgano reúne a delegaciones de las Comisiones parlamentarias de las Cámaras de los Estados Miembros y su misión es analizar las propuestas legislativas de la Unión Europea, especialmente aquellas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia y a los Derechos Fundamentales y las libertades de las personas. Su composición depende de la decisión y la estructura de cada Parlamento nacional. En este punto, el doctor Camisón señala un tema a debatir, la representación de los parlamentos bicamerales en la COSAC, a lo que hay que añadir, la disparidad de estructura, composición y funcionamiento de las distintas Comisiones de los distintos Parlamentos, lo que conlleva ciertos problemas de encaje constitucional. La COSAC desarrolla dos grandes funciones, en primer lugar, es un foro de intercambio de información y opinión y, en segundo lugar, es un órgano consultivo, dado que sus informes no tienen carácter vinculante para las Instituciones Comunitarias ni para los parlamentos nacionales.

164

En el último Capítulo del libro el Profesor Camisón Yagüe hace una reflexión sobre el presente y el futuro de la participación directa de los parlamentos nacionales después del fallido Tratado Constitucional y de la reciente entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Analiza cómo se pueden cambiar y actualizar las vías de participación directa en un momento en que hay una apuesta por la constitucionalización de Europa, o al menos un intento por tratar de mejorar las deficiencias democráticas del proceso de integración europeo. En el Anteproyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa ya se atribuía a los parlamentos nacionales funciones de control político y se les reconocía el derecho a ser informados de diversas cuestiones, como por ejemplo, las solicitudes de adhesión de los nuevos Estados. Y además, con respecto al principio de subsidiariedad se les encarga la tarea de velar por su cumplimiento, pudiendo llegar a forzar que la Comisión tuviera que revisar su propuesta normativa en caso de que un tercio de los Parlamentos nacionales consideraran que ésta no fuera conforme con el principio de subsidiariedad, función ésta que ha adquirido una significativa importancia en la realidad.

Ahora bien, como se sabe, el Tratado Constitucional no llegó finalmente a ser ratificado por todos los Estados Miembros, no obstante, gran parte de su contenido ha sido recuperado por el actualmente vigente Tratado de Lisboa. En Lisboa se reconoce de forma explícita a los parlamentos el derecho a participar de forma directa en determinados asuntos, fundamentalmente en el control de sus respectivos gobiernos.

Con la introducción del nuevo mecanismo de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad sí se produce un avance de la participación de los parlamentos nacionales. El autor explica en qué consiste y hace una valoración positiva del mismo, aunque no deja de reflexionar sobre lo limitado de este control previo y sobre el hecho, no tan ventajoso de que los parlamentos participen en un etapa temprana del



---

procedimiento legislativo y no sobre el texto final. Se completa este mecanismo con la posibilidad de que los parlamentos nacionales insten a su ejecutivo la interposición de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuando consideren de la norma finalmente aprobada es contrario al principio de subsidiariedad. A pesar de eso deja abierta las valoraciones pues todavía es pronto para sacar conclusiones definitivas ya que el Tratado de Lisboa es relativamente nuevo.

El doctor Camisón sostiene que, a pesar de estos cambios y avances, los parlamentos nacionales no gozan de una verdadera participación. Es decir, ni la participación directa ni la indirecta son actualmente una vía eficaz para solucionar las carencias constitucionales y democráticas del proceso de integración europeo. Defiende el autor que la mejor solución sería que el Parlamento Europeo se constituyera como un verdadero parlamento, piedra angular en torno a la que se articule un sistema de contrapoderes.

La obra que nos presenta el Profesor Camisón Yagüe solo tiene aspectos positivos, de los destacamos los que consideramos más importantes. En primer lugar, tratar un tema complejo, tal cual es la participación de los parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea y, en segundo lugar, el difícil objetivo de dar al lector una perspectiva distinta de lo que es el proceso de integración europeo, normalmente solo visto desde el ámbito puramente comunitario.

165

Es un placer leer el desarrollo de ideas del autor fundamentadas jurídica y doctrinalmente y, a la vez, con una claridad en la exposición sin descuidar en ningún caso la precisión jurídica en el lenguaje y en la expresión. El libro tiene la cualidad, a veces poco usual en los libros científicos, de enganchar y entretener y esto es gracias a un autor que le apasiona lo que hace, lo cual transmite tanto en su labor docente como investigadora.

