

HACIA UN CONTROL PARLAMENTARIO MÁS EFECTIVO SOBRE LA ACTUACIÓN EUROPEA DEL GOBIERNO FRANCÉS

Por FRANCISCO JAVIER MATIA PORTILLA *

1. ORÍGENES Y EVOLUCIÓN DEL CONTROL PARLAMENTARIO FRANCÉS SOBRE LA FORMACIÓN DEL DERECHO COMUNITARIO DERIVADO

El trabajo que el lector tiene entre sus manos podría tener como subtítulo *valoración de urgencia sobre el nuevo artículo 88 CF*. No es otro el ánimo que empuja a su autor que realizar algunas reflexiones sobre el avance —limitado, pero significativo— en las funciones de control que el Parlamento francés podrá ejercer en el futuro sobre la actuación comunitaria (en sentido amplio) del Gobierno galo, especialmente en lo relacionado con la emisión de nuevas normas de Derecho comunitario derivado.

El examen detallado de la experiencia francesa en esta materia es relevante porque el activismo desarrollado a lo largo de los años por los parlamentarios franceses de la Asamblea Nacional y del Senado ha sido muy superior al conocido en otros Parlamentos nacionales, como es el nuestro. De ahí que cualquier profundización en el modelo galo pueda marcar una dirección que, acaso en algún momento, sea seguida por otros Parlamentos nacionales de su entorno. Por esta razón es interesante analizar en profundidad cuál ha sido la experiencia del Parlamento francés en el seguimiento de los asuntos comunitarios y en el eventual control que, poco a poco, ha ido ejerciendo sobre la actuación comunitaria —especialmente la relacionada con la emisión de normas europeas— de su Gobierno.

Pero antes de justificar la implicación de los Parlamentos nacionales

* Profesor de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid.

en la formación del Derecho comunitario derivado y explicar cómo se ha articulado la misma en el Derecho francés, para valorar después el alcance de la reforma del artículo 88-4 CF, es obligado realizar dos consideraciones previas. La primera, en la que insistiremos más adelante, es que tal valoración se califica como de urgencia por su carácter provisional, ya que será preciso examinar en detalle el reflejo que la reforma constitucional encontrará, en su día, en los reglamentos parlamentarios, porque la modificación de éstos últimos concretará en buena medida y delimitará con más detalle las nuevas facultades previstas ahora en la Constitución. La segunda consideración que es preciso adelantar ya, es que este trabajo no analizará ni la tramitación de la reforma constitucional francesa ni las crecientes implicaciones existentes entre el Derecho comunitario y los ordenamientos constitucionales¹.

Desde un punto de vista general, parece claro que la construcción europea no puede realizarse al margen de sus cimientos lógicos, que son los Parlamentos nacionales. Esta es una de las ideas que late en la muy relevante Decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993, dictada en relación con el Tratado de Maastricht. Se recuerda allí que son los pueblos de los Estados quienes, a través de sus Parlamentos nacionales, confieren legitimidad democrática al proceso comunitario, por lo que parece imprescindible que la Dieta Federal siga disponiendo de funciones y competencias de peso sustancial en la actualidad².

¹ Estas cuestiones han sido examinadas por el autor de estas líneas en «Las implicaciones constitucionales del proceso europeo de integración: el Tratado de Amsterdam y la Constitución francesa», en prensa.

² Se cita por su versión castellana, recogida en la *Revista de Instituciones Europeas* 1993/3, pp. 1005-1006. Esta afirmación ha sido justificada con mucho más detalle en el trabajo escrito por el autor de estas líneas sobre *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999, pp. 36 ss. En el mismo se argumenta que el principio democrático, que impone la participación de las minorías en los debates y en las decisiones parlamentarias en las materias constitucionalmente reservadas a la Ley, se ha visto afectado por el proceso de integración europeo, y se exponen algunos de los mecanismos ideados en los distintos Parlamentos nacionales para recuperar el lugar que les corresponde, entendidos como órganos constitucionales encargados de aprobar las leyes pero también, y especialmente, como Instituciones representativas de la sociedad. Esta doble visión del Parlamento se debe a Manuel Aragón Reyes (vid., entre otros trabajos, «Prólogo». En BIGLINO CAMPOS, P: *Los vicios en el procedimiento legislativo*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1991). Esta idea no es puramente retórica; implica, por ejemplo, que el Bundestag puede condicionar el

Pero hasta fechas recientes tales premisas no han encontrado reflejo ni en el plano comunitario ni en los nacionales, excepción hecha del caso danés. Jacques Delors señaló, tras la entrada de Portugal y España en la UE, que ésta estaba formada por trece miembros: doce Estados y la Comisión parlamentaria danesa de Relaciones comunitarias³, hoy denominada Comisión Europea (*Europaudvalget*). Y es que ésta Comisión parlamentaria se reúne el viernes anterior a que haga lo propio el Consejo de Ministros de la UE donde, presumiblemente, se aprobará la iniciativa comunitaria en cuestión⁴, para escuchar, de boca del Ministro, cuál es la posición del Gobierno (*proyecto de negociación*). El debate posterior de la Comisión con el Ministro se formaliza en un *mandato de negociación* que vincula políticamente al Gobierno danés⁵. También se ha impuesto en Dinamarca, y de forma cercana en Gran Bretaña, la instauración de la *reserva de examen parlamentario*, mecanismo que asegura que su Gobierno nacional solamente podrá adoptar la iniciativa comunitaria en el seno del Consejo de Ministros e la UE una vez que su Parlamento nacional la haya examinado, o haya decidido no hacerlo⁶.

paso a la tercera fase de la UEM a una votación favorable en su seno (que, por cierto, ya se ha producido —vid. ahora ARNOLD, Rainer: «L'Union monétaire européenne et la Constitution allemande». *Revue du Droit Public* 3 (1998), pp. 649-657—), como había acordado en su Resolución sobre la UEM del 2 de diciembre de 1992).

³ La cita de Delors se reproduce, por ejemplo, en FICH, Ove: «Markedsudvalgetets styrke og svagheder». *Udenrigs* 1993/4, p. 69. Un examen detallado de esta Comisión parlamentaria danesa lo ha realizado el autor de estas líneas en *Parlamentos...*, pp. 119 ss.

⁴ La *Europaudvalget* dispone de abundante información, gracias a las notas que acompañan a las iniciativas normativas comunitarias, denominadas indicativas, factuales o de presentación, en las que se recogen los precedentes de los mismas y se indica el calendario previsto, en su caso, para la adopción de las normas comunitarias y los efectos que tendrá la misma sobre el Derecho nacional (Ibidem, epígrafe 3.2).

⁵ Puede ser interesante recordar que no se realizan votaciones formales en el seno de la *Europaudvalget* y que los mandatos de negociación son, por lo general, bastante vagos en su formulación. Estos datos han sido ampliamente tratados en Ibidem, pp. 122 ss.

⁶ FOLKETING: *La Commission des Affaires Européennes*, février 1995, p. 5 y LAPRAT, Gérard: «Parliamentary scrutiny of Community legislation: an evolving idea». En LAURSEN, Finn & PAPPAS, Spyros A.: *The changing role of Parliaments in the European Union*. European Institute of Public Administration. Maastricht, 1995, p. 8, respectivamente.

En todo caso, el funcionamiento de la Europaudvalget ha sido un modelo para los restantes Parlamentos nacionales⁷. Centrándonos ahora en el caso francés⁸, interesa recordar que se crearon sendas Delegaciones parlamentarias⁹ para el seguimiento de los asuntos comunitarios en el seno de la Asamblea Nacional y del Senado franceses a través de la Ley 79-564, de 6 de julio¹⁰.

La Ley confería a tales Delegaciones parlamentarias un papel meramente informativo¹¹, y referido con las actuaciones normativas de las Comunidades Europeas que incidieran en las materias constitucionalmente reservadas a la Ley¹². Aunque sus funciones se han visto posteriormente

⁷ Vid., por ejemplo, DUE(AN) —Rapporteur: Nicole Ameline—: *Le rôle des parlements nationaux dans la construction européenne: les enseignements de l'exemple danois*. RI 1437. París, 1994

⁸ Un detallado estudio de la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, que es la Comisión parlamentaria española encargada del seguimiento de los asuntos comunitarios, puede encontrarse en el trabajo del autor de estas líneas *Parlamentos...*, pp. 148 ss.

⁹ La denominación de delegación frente a la más tradicional de Comisión se explica por la imposibilidad de crear más de seis Comisiones parlamentarias permanentes por Cámara, prevista en el artículo 43 CF.

¹⁰ Aunque se ha conectado la creación de estas Delegaciones parlamentarias francesas con la decisión comunitaria de realizar mediante sufragio universal directo la elección de los europarlamentarios (que se concretó, por primera vez, en la elección de 10 de junio de 1979), y con la discusión que ocasionó en el Parlamento francés el Proyecto de Ley que transponía la sexta directiva sobre el IVA (en HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée Nationale et l'Union Européenne*. Assemblée Nationale. París, 1998, pp. 63-64), es conveniente hacer ver que la preocupación doctrinal se había proyectado ya entonces en la muy interesante aportación de Eric Touchard (*Le parlement français et la mise en oeuvre du Droit Communautaire*. Thèse pour le doctorat d'État en Droit, dirigée par Pierre-Henri Teitgen. Université de Paris I Pantheon-Sorbonne. Sciences Economiques-Sciences Humaines-Sciences Juridiques. Ejemplar mecanografiado sin fechar —hacia 1976—).

¹¹ Como se señala en HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, p. 66.

¹² El texto de la Ley 79-564 se recoge en DCE(AN) —Rapporteur: Michel PEZET—: *Le suivi des affaires communautaires par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés Européennes*. RI 3255. París, 1993, pp. 18-19. En relación con la formación del Derecho comunitario, el párrafo V de la Ley de 1979 señala que el Gobierno comunica a las Delegaciones las propuestas de directivas y reglamentos y otros actos comunitarios relacionados con las materias constitucionalmente reservadas a la Ley antes de su adopción por el Consejo de Ministros de las CCEE. Las Delegaciones francesas pueden someter sus conclusiones a las Comisiones parlamentarias competentes y presentan un informe semestral de información.

acrecidas, especialmente a través de la Ley 90-385, de 10 de mayo¹³, nos interesa centrarnos, especialmente, en el debate social, doctrinal y político que convulsionó el país galo con ocasión del Tratado de Maastricht. Uno de los frutos que germinaron a la luz de la Declaración sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, aneja al TUE, fue el nuevo artículo 88-4 CF, incorporado a la Constitución a través de la Ley Constitucional 92-554¹⁴. Dicho precepto dispone que el Gobierno presentará a ambas Cámaras las propuestas de actos normativos que comprendan normas de naturaleza legislativa en cuanto hayan sido transmitidas al Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas. El precepto constitucional también permite que las Asambleas legislativas voten resoluciones durante los periodos de sesiones o fuera de ellos, siguiendo el procedimiento reglamentariamente establecido para ello.

A resultas del artículo 88-4 CF se aprobaron sendas resoluciones parlamentarias que integraban en los Reglamentos parlamentarios mecanismos concretos para que las Cámaras pudieran ejercer su control. Aunque centraremos nuestro análisis en lo ocurrido, en los últimos años, en la Asamblea Nacional, muchas coincidencias se han dado con lo acontecido en el Senado¹⁵.

¹³ Idem. Dejando de lado las novedades en los aspectos orgánicos de las Delegaciones, nos interesan los promovidos en relación con su funcionamiento. Además de poder celebrar sesiones conjuntas de una y otra Delegación, cada una de ellas puede organizar la forma de difundir sus trabajos, y se señala en todo caso que sus informes serán publicados. Por otra parte, en lo relacionado con la formación del Derecho comunitario, se recoge ahora la obligación del Gobierno de informar sobre todos los proyectos de directivas, reglamentos y otros actos comunitarios, desde que son transmitidos al Consejo de Ministros de las CCEE, así como todo documento necesario realizado por las Instituciones comunitarias, así como de las negociaciones en curso. Por primera vez se contempla la posibilidad de que Ministros y representantes de las Instituciones comunitarias puedan ser oídos en el seno de las Delegaciones, así como los europarlamentarios franceses. Las Delegaciones pueden hacer llegar su análisis (recogido en un informe), acompañado o no de conclusiones, a las Comisiones parlamentarias competentes *ratione materiae* y estas pueden realizar consultas concretas a aquéllas. Un análisis detallado de los avances y la formación de la Ley de 10 de mayo de 1990 se recoge en *ibidem*, pp. 14 ss.

¹⁴ La Asamblea Nacional y el Senado discrepaban sobre el contenido y el alcance que debiera darse al precepto constitucional (vid. DCE —Rapporteur: Michel PEZET—: *Le rôle du Parlement français dans le processus de décision communautaire*. RI 2804. París, 1992, pp. 9 ss.), aunque finalmente la Asamblea Nacional votará favorablemente el texto aprobado por el Senado (vid. DCE (AN) —Rapporteur: Michel PEZET—: *Le suivi...*, p. 74).

¹⁵ El presente trabajo ni siquiera agotará el análisis de la Delegación de la Asamblea Nacional para la Unión Europea, dejando de lado cuestiones tan interesantes

La Resolución de 18 de noviembre de 1992 incorpora un nuevo Capítulo, el VII bis, al Reglamento de la AN, relativo a las Resoluciones relativas a las propuestas de actos comunitarios¹⁶. En el mismo se atribuye el principal peso del control parlamentario a las Comisiones permanentes, y se configura tal control como eventual. Las críticas al procedimiento de control previsto en 1992¹⁷ surgieron desde el primer

como son las referidas a su composición o a su actuación fuera del periodo de sesiones o a través del procedimiento de urgencia. Tampoco abordará la problemática que puede suscitar el articular el control del Parlamento francés a través de sendas Delegaciones parlamentarias. Estas cuestiones, todas ellas muy interesantes, han sido tratadas extensamente por el autor de estas líneas en *Parlamentos...*, pp. 105 ss. El desarrollo del artículo 88-4 CF en relación con la Cámara alta se recoge en el artículo 73 bis RS. En nuestro país ha prestado atención a este problema María TORRES BONET, en «El proceso de Unión Europea y la reforma de los reglamentos parlamentarios en Francia». *Revista de las Cortes Generales* 31 (1994).

¹⁶ El Consejo Constitucional francés declaró estas disposiciones parlamentarias conformes a la Constitución en su Decisión 92-314 DC, de 17 de diciembre (vid. FAVOREU, L: *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1959-1993*. Litec. París, 1994, pp. 511 ss.), aunque realizando algunas matizaciones a las que luego aludiremos. Por otra parte, la resolución de 15 de diciembre de 1992 que aprueba la reforma del Reglamento del Senado fue parcialmente invalidada en la Decisión del Consejo Constitucional francés 92-315 DC, de 12 de enero de 1993 (Ibídem., pp. 514 ss.).

¹⁷ Las principales pautas del mismo pueden rastrearse, actualmente, en la Decisión CCF 92-314 DC, de 17 de diciembre, y en HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, pp. 107 ss. Centraremos nuestro análisis en el control parlamentario ejercido en los periodos de sesiones. Éste se circunscribe a las iniciativas comunitarias que afecten a materias reservadas a la Ley, que son comunicadas a la Cámara, y deben ser informadas por la Comisión permanente competente en el plazo de un mes si así lo solicita el Gobierno o el Presidente de un Grupo político. El Consejo Constitucional ha entendido que el Gobierno puede pedir que la Comisión actúe en un plazo menor (apoyándose para ello en los artículos 20 y 31 CF, Considerando 13 —FAVOREU, Louis: *Recueil...*, p. 512—). La Comisión permanente examina las observaciones y enmiendas y, en su caso, las propuestas de resolución presentadas por los Diputados, otras Comisiones y la Delegación para las Comunidades Europeas. Si en el plazo de los ocho días siguientes a la emisión del informe de la Comisión el Gobierno, el Presidente de un Grupo político, de una Comisión o de la Delegación solicitan del Presidente de la Cámara la inscripción de tal propuesta en el orden del día, ésta se realizará en el orden del día complementario (salvo que el Gobierno decida, en virtud de sus prerrogativas constitucionales, decidir que se realice en el orden del día prioritario, como señala el Consejo Constitucional francés —Considerando 17, ibídem, p. 513—). En todo caso podrán presentarse entonces nuevas enmiendas. Si, por el contrario, no se solicita en el citado plazo la inscripción de la propuesta de resolución en el orden del día, o si la Conferencia no

momento¹⁸, y de forma especialmente crítica en el seno de la propia Cámara.

Fruto de estas críticas, y también de una cada vez mayor conciencia del papel que deben jugar los Parlamentos nacionales en la construcción europea, son algunos remiendos que, poco a poco¹⁹, mejoran el control parlamentario. Se trata de medidas parlamentarias²⁰ y gubernamentales²¹

patrocina la misma, o la Asamblea no la acuerda, la propuesta formulada por la Comisión se convierte en definitiva. En uno u otro caso, las propuestas definitivas son transmitidas al Gobierno. Por último, y sobre esto habremos de volver enseguida, las Comisiones permanentes pueden rechazar las iniciativas que ante ellas se realicen. Como en la reforma del Reglamento del Senado se señalaba (artículo 73 bis.1), taxativamente, que el Gobierno no podía pedirle que la Cámara se pronunciara en un plazo inferior a un mes, el Consejo Constitucional ha declarado tal aserto contrario a la Constitución (Decisión 92-315 DC, de 12 de enero de 1993, Considerando 12, que puede consultarse en FAVOREU, Louis: *Recueil...*, p. 515).

¹⁸ Puede consultarse, por ejemplo, DCE (AN) —Rapporteur: Michel PEZET—: *Le rôle...*, pp. 6 ss., donde se recuerda que los reglamentos comunitarios excluyen la intervención del Parlamento nacional y que la emisión de directivas comunitarias detalladas reduce el margen de apreciación nacional (pp. 7-8).

¹⁹ Daniel Hochedez y Vannina Patriarche recuerdan que en la IX legislatura solamente se promovieron tres propuestas de resolución (en *L'Assemblée...*, pp. 111-112).

²⁰ Especial interés presenta, desde esta perspectiva, la reforma del Reglamento parlamentario incorporada con la Resoluciones 151 de 26 de enero de 1994 y 408 de 10 de octubre de 1995 (que fueron examinadas por el Consejo Constitucional francés en sus Decisiones DC 94-338 y 95-366 DC. La primera puede consultarse en FAVOREU, Louis: *Recueil de jurisprudence constitutionnelle 1994*. Litec. París, 1995, pp. 585 ss., y la segunda en el servidor del Consejo Constitucional francés —www.conseil-constitutionnel.fr/—). En la actualidad, y merced a tales reformas, se ha potenciado, aunque todavía de forma limitada, la posición que ocupa la Delegación para la Unión Europea en el seno de la Asamblea Nacional. A ésta le corresponde, por ejemplo, la instrucción de todas las proposiciones de normas comunitarias (artículo 151-1.2 RAN), y puede provocar también que la Comisión permanente competente esté obligada a depositar un informe sobre la misma (artículo 151-2.1 RAN). Asimismo puede presentar enmiendas y observaciones a las Comisiones permanentes que estén encargadas del estudio de una determinada iniciativa normativa comunitaria y aún asistir a sus reuniones y tomar la palabra tras el propio ponente de la Comisión Permanente (artículos 151-2. 5 y 6). Las resoluciones adoptadas por la Asamblea Nacional no solamente serán enviadas al Gobierno, como en el pasado, sino que verán también la luz en el Diario Oficial de la República francesa. También se contempla a partir de 1995 un control, todavía muy poco efectivo, sobre el seguimiento dado por el Gobierno a las resoluciones adoptadas por la Asamblea Nacional (artículo 151-4 RAN).

²¹ Se hace referencia a las Circulares dictadas en la materia por el Primer Ministro francés. En la Circular de 21 de abril de 1993 (*JOFR* del 22 de abril de 1993,

que dotan de mayor margen de actuación a las Cámaras legislativas y, muy especialmente, a las respectivas Delegaciones parlamentarias para la Unión Europea. Pero, pese a todo, puede seguirse afirmando hoy que el artículo 151 RAN configura una inadecuada participación la Asamblea Nacional en la formación del Derecho comunitario²², aunque no es menos cierto que muchas de las carencias del artículo 151 RAN tienen su origen en el artículo 88-4 CF que trata de desarrollar. Y es que, aunque es verdad que el citado precepto constitucional ofrece legitimidad constitucional a la actuación de las Asambleas Legislativas en los asuntos europeos, es cierto también que presenta en su tenor algunas importantes limitaciones en lo que atañe a la participación del Parlamento francés en la formación del Derecho europeo.

p. 6495) se articula una rápida intervención del Consejo de Estado francés para determinar si la iniciativa normativa comunitaria presenta naturaleza legislativa o reglamentaria y se configura el mecanismo interministerial por el que se tramitarán las iniciativas normativas de la UE, así como la participación de los ministros en los debates parlamentarios y la posterior comunicación al Parlamento de la adopción por parte de la UE de las normas comunitarias cuyas iniciativas fueron enviadas a las Cámaras parlamentarias en su día.

En la posterior, y más interesante, de 19 de julio de 1994 (*JORF* du 21 juillet 1994, p. 10510), debe destacarse muy especialmente la referencia, ciertamente tímida pero prometedor, de la instauración de la reserva del examen parlamentario (cuyo origen está en la inadecuada intervención de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional en relación con una directiva en materia laboral, vid. HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, p. 136), eso sí muy limitado en cuanto a su objeto (aquéllas iniciativas comunitarias de naturaleza legislativa que el Parlamento francés ha manifestado claramente que quiere examinar) y en lo relativo a sus efectos (puesto que únicamente impide la inscripción de la misma en el Consejo de Ministros de la UE siempre que pretenda celebrarse el mismo en un plazo menor de catorce días desde que solicita su inclusión en el orden del día). La circular también dota de mayor información a las Delegaciones, especialmente en lo atinente a los ordenes del día y las convocatorias del Consejo de Ministros de la UE, y a la jurisprudencia del Consejo de Estado referida a la aplicación del artículo 88-4 CF. Menor interés presentan las Circulares dictadas los días 31 de julio de 1992 y el 21 de marzo de 1994. Sobre esta última, puede consultarse DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée nationale et l'Europe (le suivi des affaires européennes a l'Assemblée Nationale)*. RI 1436. París, 1994, p. 82.

²² La propia Delegación ha ido aprendiendo, con el paso del tiempo, a enfocar mejor sus trabajos y, sobre todo, a darles una mayor y mejor difusión (vid. DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 223). Desde esta perspectiva presenta especial interés la idea de publicar sus informes en forma de libros (y disponer también, en los últimos tiempos, su difusión electrónica), de la que se ha beneficiado directamente este trabajo.

La primera es que silencia que tal control parlamentario de la actuación europea del Gobierno francés se articulará a través de la creación de sendas Delegaciones para la Unión Europea. Esta solución, que consiste en residenciar tal tipo de control parlamentario en comisiones parlamentarias, ha sido en la práctica la acogida por todos los Parlamentos nacionales²³, y se justifica en razones de simple eficacia. Ocurre, sin embargo, que en ocasiones, tales comisiones parlamentarias precisan, para acometer correctamente sus funciones, de especiales facultades (en determinados países pueden actuar en ocasiones en nombre de la Cámara). Por esta razón no es inadecuado sino, por el contrario, muy conveniente, dar relevancia constitucional a su existencia y principales misiones.

Pero es que, además, en el caso francés es si cabe más necesario dar realce constitucional a las Delegaciones parlamentarias para los asuntos europeos. El motivo es que el recurso en 1979 (y, ya con anterioridad, en 1972²⁴) a las Delegaciones parlamentarias se realizó bordeando la Constitución, que limita a seis el número de Comisiones permanentes en cada una de las Cámaras legislativas²⁵. Aunque el Consejo Constitucional francés ha respaldado, en cierta medida, la posición institucional de las Delegaciones²⁶, parece difícil que se conceda a las mismas amplios poderes y se las sitúe en una posición central en relación con los asuntos europeos. Los problemas de constitucionalidad tendrían su origen en el alcance de las facultades conferidas a unos órganos parlamentarios no constitucionalmente previstos (las Delegaciones) y que se adquirirían además a costa de las ejercidas hasta ahora por las Comisiones permanentes, que sí cuentan con cobertura constitucional.

Pese a las afirmaciones realizadas, es conveniente recordar que el fortalecimiento de las Delegaciones parlamentarias ha sido una exigencia re-

²³ Los nombres originales de tales comisiones parlamentarias y de la(s) Cámara(s) de las que traen causa pueden consultarse en MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, p. 110, nota 8.

²⁴ En relación con la comunicación audiovisual, como recuerdan Daniel HOCHÉ-DEZ y Yannina PATRIARCHE en *L'Assemblée...*, p. 63.

²⁵ Artículo 43 *in fine* CF.

²⁶ En concreto, ha entendido que aunque el artículo 88-4 CF se debía desarrollar a través de los reglamentos parlamentarios, tal previsión constitucional no impedía la aplicación del artículo 6 bis de la Ordenanza 58-1100 (modificada), salvo en aquellos puntos en que fuera incompatible con el artículo 88-4 CF (Decisión 92-314 DC, de 17 de diciembre de 1992, Considerando 4 —FAVOREU, Louis: *Recueil...*, p. 512—).

petida una y otra vez por sus miembros²⁷. Es cierto que, desde las reformas de los Reglamentarios parlamentarios de 1992, algunos pasos se han dado en esta dirección. Las Decisiones adoptadas por la Conferencia de los Presidentes de la Asamblea Nacional francesa del 20 de abril de 1993, por ejemplo, concedieron a la Delegación un doble papel de instrucción y de iniciativa, referido, además, a todas las propuestas normativas comunitarias contempladas por el artículo 88-4 CF²⁸. El nuevo *status* de la Dele-

²⁷ En esta línea, se ha solicitado repetidamente que el control parlamentario sobre las iniciativas comunitarias se centralice en su seno, permitiendo que la Delegación pueda expresarse en nombre de la Cámara (DUE (AN) —Rapporteur: Nicole AMELINE—: *Le rôle...*, pp. 32-33. Vid. también DCE (AN) —Rapporteur: Michel PEZET—: *Le suivi...*, p. 84) e implicar a ésta formalmente en el proceso decisorio comunitario (DCE(S) —Rapporteur: Jacques GENTON—: *L'application de l'article 88-4 de la Constitution*. RI 338. París, 1994, p. 38). De aquí que se haya promovido su conversión en la séptima Comisión permanente (vid. Hochedez, Daniel et Patriarche, Vannina: *L'Assemblée...*, pp. 71-72), aunque tal sugerencia, debida en un primer momento al fallecido Presidente François Mitterrand y apoyada también por Georges Vedel, ha sido descartada hasta el momento. Aunque esto todavía no se ha logrado, sí se ha conseguido, con la reforma del Reglamento de la Asamblea Nacional aprobada mediante la Resolución 151 de 26 de enero de 1994, evitar que las proposiciones de resoluciones parlamentarias pudieran ser *enterradas* por las Comisiones permanentes (como temía Robert Pandraud —vid. DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 17— y había ocurrido en el 20 % de los casos, en los que la Comisión parlamentaria permanente *ratione materiae* no había informado las propuestas de resolución promovidas por la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional en relación con iniciativas normativas comunitarias —vid. HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, p. 130—). Desde entonces se asegura que aquellas promovidas por un relator de la Delegación deben ser informadas por la Comisión permanente en el plazo de un mes. Vid. también, finalmente, la Decisión del Consejo Constitucional 94-338 DC, de 10 de marzo de 1994.

²⁸ El texto puede consultarse en DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 18. De esta forma, la Delegación parlamentaria de la Asamblea Nacional francesa se veía habilitada a realizar un control sistemático sobre todas las iniciativas, cosa que hizo por vez primera en su Informe emitido el 19 de mayo de 1993, en el que se analizaban las primeras setenta y dos proposiciones de actos comunitarios sometidas por el Gobierno a la Cámara. Aunque tal control exhaustivo puede ser muy acertado, porque permite que las minorías parlamentarias se expresen sobre cada una de las iniciativas promovidas en el seno de la UE, siempre es preciso, dado el alto volumen de actuación europea, centrar el análisis en algunas propuestas. Aunque tal selección se realiza de muy diversas maneras en los distintos países europeos (vid. MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, pp. 105 ss.), parece oportuno dejar esta cuestión en manos de la minoría parlamentaria (ibídem, pp. 187 ss.).

gación fue formalmente incorporado al Reglamento parlamentario en la reforma de 26 de enero de 1994, a la que ya se ha hecho referencia.

Si la primera carencia del artículo 88-4 CF, ya analizada, se conecta con los aspectos institucionales de las Delegaciones parlamentarias, las siguientes se refieren, en mayor medida, con las muy limitadas atribuciones que se reconocen a favor de las Cámaras parlamentarias. Estas pueden controlar, en principio, *algunas* iniciativas normativas.

Interpretada la disposición constitucional en su sentido literal, podría pensarse que las Cámaras no pueden examinar, no al menos en el marco del artículo 88-4 CF, otras iniciativas europeas que, aunque no se concretan en normas comunitarias, tienen evidentes repercusiones legislativas. Esta segunda carencia excluiría del control parlamentario francés, de un plumazo, los Libros Verdes o Blancos, así como los Programas —Marcos o Legislativos, por ejemplo—, así como relevantes documentos entre los que se cuenta, por ejemplo, la *Agenda 2000*. En este punto, las Delegaciones han preferido, además de quejarse²⁹, ejercer de facto su control en relación con tales documentos. Por este motivo es posible encontrar muchos informes parlamentarios sobre algunos de los documentos citados, o sobre materias comunitarias de interés general³⁰.

²⁹ Vid., por ejemplo, Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (S) —Rapporteur: Pierre FAUCHON—: *Projet de Loi constitutionnelle adopté par l'Assemblée Nationale modifiant les articles 88-2 et 88-4 de la Constitution*. RI 102. París, 1998, punto II.2 y, especialmente, en el apartado en que se realiza un balance sobre el (entonces vigente) artículo 88-4 CF, en el que se cita la *Agenda 2000* y los documentos de consulta.

³⁰ Vid., a título de ejemplo, DUE(AN) —Rapporteur: Jacques GENTON—: *La préparation de la Conférence Intergouvernementale*. RI 82. Edición en internet (<http://www.assemblee-nat.fr>). París, 1996; DUE(AN) —Rapporteur: Pierre MAZEAUD—: *Les rapports entre le Droit communautaire dérivé et les Constitutions nationales*. RI 2630. París, 1995; DUE(AN) —Rapporteurs: Nicole CATALA et Nicole AMELINE—: *Les réformes institutionnelles de l'Union Européenne. Premières réflexions en vue de la Conférence intergouvernementale de 1996*. RI 1939. París, 1995; DUE(S) —Rapporteur: Jacques GOLLIERT—: *Le contrôle des Parlements nationaux sur l'Union Européenne*. RI 339. París, 1994 y DUE(AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *Rapport relatif à la communication Agenda 2000*. RI 425. París, 1997, entre otros muchos.

Pero no siempre se ha salido con la suya la Delegación Parlamentaria. Daniel Hochedez y Vannina Patriarche recuerdan que la Conferencia de los Presidentes de la Asamblea Nacional consideró inadmisibile en su reunión del 24 de noviembre de 1992 una propuesta de resolución relacionada con las negociaciones del GATT que había sido promovida en el seno de la correspondiente Delegación para las Comunidades Europeas (en *L'Assemblée...*, p. 112).

Por otra parte, y en tercer lugar, la previsión constitucional solamente asegura que el Gobierno transmitirá las propuestas normativas comunitarias que comprendan actos de naturaleza legislativa. Puede criticarse qué sentido tiene evitar la intervención del Parlamento en materias que, si bien es cierto que pueden ser internamente abordadas directamente por el Primer Ministro francés, siempre pueden ser retomadas por las Cámaras legislativas. Esto no ocurre, como es sabido, en relación con las normas comunitarias, que presentan una especial fuerza pasiva en relación con la Ley nacional³¹.

En este punto, las pretensiones perseguidas por las Delegaciones francesas para la Unión Europea se han centrado en lamentar que las propuestas normativas comunitarias que recogen disposiciones reglamentarias escapen de su control, y en solicitar que se obvie el expediente de acudir al Consejo de Estado (ganando así quince días en ocasiones preciosos) en aquellos casos en que sea indiscutible la naturaleza de la disposición recogida en la propuesta normativa comunitaria³². Y un claro —aunque insuficiente— avance se ha dado en esta materia, ya que el Primer Ministro ha comunicado a las Cámaras su decisión de dar a conocer a los parlamentarios los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado³³, aunque es conveniente

³¹ Las ideas recogidas en el presente párrafo se tratan, con mucho más detalle, en MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos...*, pp. 36 ss.

³² DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 44. Es pertinente recordar, en todo caso, que el Consejo Constitucional francés aclaró en su Decisión 92-315 DC, en relación con la reforma del Reglamento del Senado de 1992, que el Gobierno no tiene ninguna obligación de transmitir al Senado las proposiciones de actos comunitarios que considere que no contienen disposiciones de naturaleza legislativa (Considerando 14. Vid. FAVOREU, Louis: *Recueil...*, p. 515), pero la Delegación de la Asamblea Nacional ha pedido al Gobierno que sea menos estricto en este punto, y abandone su costumbre de negarse a enviar todas las iniciativas normativas comunitarias que a su juicio tienen naturaleza reglamentaria a la luz del Derecho francés (DUE (AN) —Rapporteur: Nicole AMELINE—: *Le rôle...*, p. 30. Vid. también DUE (AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *La mise en oeuvre de l'article 88-4 de la Constitution et les modifications susceptibles de lui être apportées*. RI 1189. París, 1998, p. 24 ss.). María Torres Bonet recuerda que en ambas Cámaras (en la baja a través una Decisión de Conferencia de los Presidentes y en la alta mediante su previsión en el artículo 73 bis-2 RS) se ha previsto la posibilidad de exigir al Gobierno el traslado de propuestas normativas que, aunque no han sido reenviadas por el mismo, contienen, a juicio de los parlamentarios, disposiciones de naturaleza legislativa (en «El proceso...», pp. 171 ss.).

³³ A través de una carta fechada el 10 de julio de 1995.

recordar también que el Gobierno francés no está vinculado por ellos, y que en ocasiones ha mantenido un criterio distinto del allí contemplado³⁴.

Por último, en cuarto lugar, el originario artículo 88-4 CF solamente contempla el envío de los *actos comunitarios*. Esta formulación, entendida en su sentido literal, excluye la participación del Parlamento francés en relación con los pilares 2.º y 3.º TUE, en los que se tratan asuntos especialmente sensibles desde una perspectiva material, como son los referidos a la Política Exterior y de Seguridad Común y a la Cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior³⁵. Esta laguna, invocada de forma incesante por las Delegaciones parlamentarias para los asuntos europeos³⁶, se ha visto en principio satisfecha con la reforma de la Ordenanza 58-1100 (de 17 de noviembre) a través de la Ley 94-476 (de 10 de junio). En la misma se prevé el envío de las propuestas de la UE, aunque el control parlamentario del artículo 88-4 CF no les afecta, puesto que no constituyen, en opinión del Gobierno galo, *actos comunitarios*³⁷. Pese a todo, una vez más la realidad es más fructífera que la teoría, lo que ha supuesto que el Gobierno francés haya reenviado a las Cámaras legislativas algunas iniciativas normativas en tales campos³⁸ y que

³⁴ No siempre, por cierto, en contra de los intereses parlamentarios, como prueba el envío, solicitado por el Presidente de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional, de una recomendación del Consejo de Ministros de la UE relacionada con el presupuesto comunitario correspondiente al ejercicio 1995. Más detalles pueden consultarse en HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, p. 121.

³⁵ Es de justicia recordar que no estamos ante un problema específicamente galo, sino que, como Gérard Laprat ha señalado de forma gráfica (en «Parliamentary...», pp. 16 y 17), el control de los pilares segundo y tercero TUE constituye la zona gris del efectivamente ejercido por los Parlamentos nacionales.

³⁶ Especialmente contundente en este punto es DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, pp. 52 ss. Puede consultarse también, más recientemente, DUE (AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *La mise...*, pp. 21 ss.

³⁷ DUE (AN) —rapporteur: Nicole AMELINE—: *Le rôle...*, pp. 28-29 y DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 66. La discutible opinión del Gobierno se apoya en el Dictamen del Consejo de Estado de 29 de noviembre de 1993 (vid. DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 60).

³⁸ Como ha recordado Didier Maus en AA.VV: «Les Constitutions nationales face au Droit Européen». En *Revue Française de Droit Constitutionnel* 28 (1996), p. 682. En tales supuestos, a diferencia de lo que ocurre con las propuestas comunitarias, solamente elaboran informes y no aprueban resoluciones (vid. DUE(S) —Rapporteurs: Jacques GENTON, Claude ESTIER et Yves GUÉNA—: *La XII^e conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires* (qui s'est tenue à Paris les 27 et 28 février 1995). RI 241. París, 1995, p. 185).

se haya previsto un procedimiento específico para su control parlamentario³⁹.

Puede afirmarse, a modo de resumen, que las pretensiones que las Delegaciones parlamentarias francesas persiguen son potenciar el control parlamentario relacionado con la formación del Derecho comunitario derivado a la luz de la experiencia danesa⁴⁰ y hacerlo, precisamente, a través del fortalecimiento institucional y funcional de las propias Delegaciones⁴¹. Se pretende, en definitiva, que se realice una lectura inteligente, o al menos inteligible, del artículo 88-4 CF⁴².

Para ello es preciso, desde luego, modificar el procedimiento previsto en el reglamento parlamentario que, en su versión de 1992, no tenía otra finalidad que banalizar lo dispuesto en el artículo 88-4 CF⁴³. Pero tal re-

³⁹ Descrito con cierto detalle en HOCHEDÉZ, Daniel et PATRIARCHE, Vannina: *L'Assemblée...*, pp. 166 ss.

⁴⁰ Buena prueba de ello es el citado informe de Nicole Ameline sobre *Le rôle...*

⁴¹ Puede ser conveniente recordar que aquí solamente se han recogido las propuestas de las Delegaciones parlamentarias para la Unión Europea (especialmente, como ya se ha indicado, de la que se integra en la Asamblea Nacional) que afectan al objeto del presente trabajo, pero que hay muchísimas más. Algunas de ellas pretenden intensificar las relaciones interparlamentarias (vid. DUE (AN) —Rapporteur: Nicole AMELINE—: *Le rôle...*, pp. 34 ss.) y otras muchas se refieren a la instauración de un nuevo Parlamento Europeo, diferente o bicameral, o de nuevos comités parlamentarios (vid. DUE(AN) —Rapporteurs: Nicole CATALA et Nicole AMELINE—: *Les réformes...*, pp. 94 ss.).

⁴² DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 72, a lo que contribuiría el envío a las Cámaras de los dictámenes emitidos por el Consejo de Estado francés. Esta relectura podría superar la ceguera con la que, a juicio del relator, el Gobierno francés ha ido reduciendo el alcance de las disposiciones sometidas al control parlamentario, excluyendo aquellas que no son transmitidas por la Comisión Europea al Consejo de la UE (como son los acuerdos interinstitucionales o las normas adoptadas por la Comisión Europea), descartando los actos no comunitarios (es decir, los referidos a los pilares segundo y tercero TUE) y excluyendo, finalmente, aquellos otros que, a su juicio, pertenecen al campo reglamentario en el derecho francés (ibídem, pp. 52-72). Vid., en la misma dirección, DCE(S) —Rapporteur: Jacques GENTON—: *L'application...*, pp. 9 ss., DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, p. 315 y, en el plano doctrinal, HOCHEDÉZ, DANIEL: *La Délégation de l'Assemblée Nationale pour les Communautés Européennes, au coeur du contrôle parlementaire des affaires européennes* (Communication présentée lors du colloque sur *L'article 88-4 de la Constitution française sur le rôle du parlement dans l'élaboration de la norme européenne*, 24 mars 1994, organisé par la Faculté de Droit de Toulouse. Toulouse, 1994), p. 6 ss.

⁴³ La afirmación la atribuyen Daniel HOCHEDÉZ y Vannina PATRIARCHE al Presidente de la Comisión de leyes, en *L'Assemblée...*, pp. 107-108.

forma, necesaria desde el momento que se considera que el citado precepto constitucional no ha sido hasta el momento convenientemente aplicado⁴⁴, aunque imprescindible, puede no ser suficiente. En páginas anteriores se ha demostrado que muchas limitaciones que pesan en la actualidad sobre las Delegaciones parlamentarias para la Unión Europea tienen su origen en el propio precepto constitucional.

2. EL NUEVO ARTÍCULO 88-4 CF: UNA VALORACIÓN DE URGENCIA

Desde esta perspectiva, es comprensible que las Delegaciones hayan impulsado ahora⁴⁵ la revisión del artículo 88-4 CF en el contexto de la reforma constitucional francesa⁴⁶.

⁴⁴ Y en este punto hay un abrumador acuerdo parlamentario y doctrinal. De todos los informes citados, puede deducirse esta valoración especialmente de DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, 405 pp. y DCE(S) —Rapporteur: Jacques GENTON—: *L'application...*, 65 pp. Ghislaine Alberton comparte el parecer expresado por Robert Pandraud (y recogido en *L'Assemblée...*, p. 82) de que el artículo 88-4 CF favorece en la práctica más al Gobierno que al Parlamento (en «L'article 88-4 de la Constitution ou l'avènement d'un nouveau Janus constitutionnel». *Revue du Droit Public* 1995/4, pp. 946 y 947). Vid. también Commission des Affaires Étrangères (AN) —Michel VAUZELLE—: *Le Projet de Loi Constitutionnelle modifiant l'article 88-2 de la Constitution*. A 1209. París, 1998, edición electrónica (www.assemblee-nat.fr/), punto 1.c.2.

⁴⁵ Es conveniente señalar, sin embargo, que ya se había intentado modificar el artículo 88-4 CF en otras ocasiones. Daniel Hochedez y Vannina Patriarche recuerdan que, al hilo de la reforma constitucional francesa que dio lugar a la Ley Constitucional de 4 de agosto de 1995, Robert Pandraud presentó una enmienda que ampliaba el control parlamentario a los proyectos o proposiciones de actos de la Unión Europea (en *L'Assemblée...*, p. 167).

⁴⁶ La misma se suscita, al hilo del proyecto de reforma del artículo 88-2 CF (ineludible para superar la contradicción entre determinadas disposiciones del Tratado de Amsterdam y la Constitución francesa, que había sido detectada por el Consejo Constitucional —Decisión 97-984 DC, de 31/12/1997—), en Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *Le Projet...*, que puede consultarse en www.assemblee-nat.fr/. Especial interés presenta, en el contexto del presente estudio, su apartado III.B, que se titula precisamente *una implicación acrecida del Parlamento (francés) en la construcción europea*, en el que, tras resumir sintéticamente la evolución institucional y funcional de las Delegaciones, el relator estima deseable reforzar el control parlamentario sin poner en entredicho el equilibrio entre po-

Aunque en el curso del debate posterior se realizan algunas peticiones suplementarias⁴⁷ el texto del artículo 88-4 CF finalmente propuesto por la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de la Administración General de la República de la Asamblea Nacional⁴⁸ se plasmó en los mismos términos en la Ley constitucional 99-49, de 25 de enero. El nuevo artículo 88-4 CF dispone que «El Gobierno somete a la Asamblea Nacional y al Senado desde su transmisión al Consejo de la UE, los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que supongan disposiciones de naturaleza legislativa. Pue-

deres (constitucionalmente reflejado en los artículos 34 y 37 CF), sobre todo en relación con los pilares 2.º y 3.º TUE (aunque tras Amsterdam algunas de ellas son hoy comunitarias en sentido estricto) y con otras propuestas europeas, como la *Agenda 2000*. Aunque el razonamiento seguido por Henri Nallet puede ser discutido, especialmente en lo referido a la negativa del Parlamento francés a controlar las iniciativas comunitarias que contienen disposiciones de naturaleza reglamentaria, quizás la argumentación del parlamentario pueda justificarse en su intento de sacar adelante la reforma del artículo 88-4 CF, porque tal punto es innegociable para el Gobierno, como se deduce de la intervención de la Ministra de Justicia (en *Commission des Lois constitutionnelles, de la Législation et de l'Administration générale de la République (AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: Le Projet...*, apartado *Comparencias*), que tuvo lugar el martes 17 de noviembre de 1998.

⁴⁷ La parlamentaria Nicole Catala recuerda que los textos adoptados por la Comisión escapan del control parlamentario francés e insiste en el escaso seguimiento ejercido en relación con el segundo pilar TUE. Pascal Clément solicita el control de todas las iniciativas normativas europeas, con independencia de que contengan disposiciones legislativas o reglamentarias desde la perspectiva interna. Por su parte, René André estima conveniente incluir el examen de actos preparatorios (como son los *Libros Verdes*) o los acuerdos interinstitucionales, y dar cobertura constitucional a la reserva del examen parlamentario que podría garantizar un plazo de seis semanas para examinar cada uno de los documentos europeos (*Ibidem*, apartado *Discusión general*, que tuvo lugar el martes 24 de noviembre de 1998). El deseo de poder controlar los acuerdos interinstitucionales ha sido reiterado en diversos informes (algunos elaborados en el seno de la Delegación, como son DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, pp. 52 ss. ; DCE(S) —Rapporteur: Jacques GENTON—: *L'application...*, pp. 9 ss. y otros realizados al hilo de la revisión constitucional, vid. ahora *Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (S) —Rapporteur: Pierre FAUCHON—: Projet...*, examen de los artículos, balance del (entonces vigente) artículo 88-4 CF). Sobre el control de las normas y documentos aprobados por la Comisión Europea, puede consultarse también DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, pp. 52 ss. y 74.

⁴⁸ Que fue fijado en las reuniones celebradas el miércoles 25 de noviembre y el martes 1 de diciembre de 1998.

de también someter otros proyectos o proposiciones de actos así como todo documento que emane de una Institución de la UE. Según las modalidades fijadas por el reglamento de cada Asamblea, resoluciones pueden ser votadas, en su caso fuera del período de sesiones, sobre los proyectos, proposiciones o documentos mencionados en el párrafo anterior».

En espera de que se aprueben las normas reglamentarias de desarrollo puede realizarse una primera valoración del nuevo artículo 88-4 CF, a la luz de las consideraciones realizadas en páginas anteriores. Desde un punto de vista general, es obvio decirlo, la reforma constitucional francesa en esta materia debe recibir una valoración positiva. Con ella se pretende garantizar una mayor implicación del Parlamento francés en la formación del Derecho comunitario, que no es preciso justificar ahora nuevamente.

Ahora bien, es claro también que subsisten todavía en el nuevo artículo 88-4 CF algunas carencias que no pueden pasar desapercibidas. La primera, y más importante, es que sigue sin dar cobertura constitucional a la existencia y actuación de las Delegaciones parlamentarias. Como ya se ha señalado anteriormente, tal silencio es muy perjudicial si se pretende dotar a las Delegaciones de amplias facultades para el cumplimiento de sus funciones, y desplazar en su favor las ejercidas hasta el momento por las Comisiones permanentes.

Y sin embargo, esta traslación de las principales facultades decisorias ordinarias de las Comisiones permanentes a favor de la Delegación (o nueva Comisión) especializada en los asuntos europeos no es difícil de justificar. La regulación comunitaria aborda un gran número de campos distintos, y, en ocasiones, interrelacionados. Este hecho supone que, en ocasiones, el envío fragmentario de unas y otras proposiciones normativas a una u otra Comisión parlamentaria impide que, en la valoración final de las Cámaras legislativas francesas, se tenga una visión de conjunto. Esta puede ser, precisamente, la principal aportación que puede realizar la Delegación para la Unión Europea de una y otra Cámara.

De esta afirmación que se acaba de realizar no cabe colegir que las Comisiones parlamentarias permanentes deben ser apartadas de su control sobre las iniciativas normativas comunitarias. Tal eventual exclusión sería inadecuada, dado el carácter transversal que, por definición, presentan ambas Delegaciones para la UE. Al referirse su actividad a todas las materias a las que prestan atención normativa las Instituciones de la UE, es evidente que su grado de especialización es, casi siempre, insuficiente. Por este motivo, puede ser muy útil para la Delegación contar con la opinión

de las Comisiones permanentes especializadas *ratione materiae*. Lo que aquí se solicita es que la decisión final (que podría denominarse, parafraseando la experiencia danesa, el *mandato de negociación*) sea adoptada en el seno de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional y del Senado francés⁴⁹.

Como sabemos, en este momento ocurre justamente lo contrario. Es la Comisión permanente la que adopta las propuestas de resolución que estime conveniente, que pueden discutirse, como hemos visto, en Pleno. Pero también debe ser examinado críticamente, el valor que presentan tales *resoluciones* de las Cámaras⁵⁰. El Consejo Constitucional francés ha entendido que su adopción no puede «atentar a las prerrogativas que el Gobierno tiene a la luz de la Constitución ni cuestionar su responsabilidad, que viene regida exclusivamente por las reglas definidas por los artículos 49 y 50 de la Constitución»⁵¹. Dicho en otros términos, quizás menos precisos pero sin duda más reveladores, las citadas resoluciones parlamentarias no pueden vincular, políticamente, la responsabilidad del Gobierno.

Pero esta aseveración, conectada con el principio de equilibrio constitucional, no es tan evidente como pudiera parecer a primera vista. A la luz de las afirmaciones realizadas hasta ahora es posible defender la conveniencia de que los Parlamentos nacionales tengan la posibilidad real de influir sobre las posiciones que sus Gobiernos mantendrán en los Consejos de la Unión Europea en los que ésta actúe como legislador comunitario. Solamente de esta forma se le podrá compensar la pérdida de las funciones legislativa y de control en materia internacional que la Constitución le confiere y a las que, en ocasiones, no pueden renunciar⁵².

⁴⁹ Se dejan de lado los problemas que puede provocar que el Parlamento francés se exprese, a estos efectos, a través de cada una de las Cámaras que lo integran y la necesidad de encontrar mecanismos de integración de voluntad entre la Asamblea Nacional y el Senado. Sobre estas cuestiones puede consultarse, del autor de este trabajo, *Parlamentos...*, pp. 105 ss.

⁵⁰ Sobre el incierto valor de las resoluciones, vid., por todos, DUE(AN) —Rapporteur: Robert PANDRAUD—: *L'Assemblée...*, pp. 79 ss. y, entre nosotros, TORRES BONET, María: «El proceso...», pp. 177 ss.

⁵¹ Decisión 92-314 DC, considerando 7 (FAVOREU, Louis. *Recueil...*, p. 512). Vid también la Decisión 92-315 DC, considerando 7 (ibídem., p. 515), en relación con la reforma del Reglamento del Senado francés. Esta jurisprudencia no es novedosa, sino que ya se recogía en la Decisión 59-2 DC, 17, 18 y 24 de junio de 1959 (ibídem, p. 1).

⁵² En virtud del citado principio de reserva de ley (recogido, por ejemplo, en los artículos 53.1 CE y 34 CF) y de los artículos 93 CE y 53 CF, respectivamente.

La segunda laguna, más aparente que real, es que se sigue conectando el control parlamentario con los proyectos o proposiciones de actos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea que contengan disposiciones de naturaleza legislativa. El tenor literal podría hacer pensar que se excluye el control parlamentario respecto de las iniciativas normativas promovidas en el seno de la UE que recojan disposiciones de carácter reglamentario a la luz del Derecho constitucional francés. Pero esta afirmación no es evidente.

Puede pensarse, en efecto, que la transmisión de las iniciativas normativas y de los restantes documentos europeos por parte del Gobierno no es idéntica. Como afirma el artículo 88-4 CF, en su tenor literal, el Ejecutivo *somete* las primeras al control parlamentario y *puede someter también* otros proyectos o proposiciones de actos así como todo documento que emane de una Institución de la UE. Esta lectura permite distinguir la transmisión obligatoria de toda iniciativa normativa europea que se refiera a materias que, desde la óptica constitucional, presentan naturaleza legislativa de la potestativa, que incluiría el eventual envío de otras proposiciones normativas —que (por sentido común, deben darse en materias constitucionalmente reservadas al reglamento) o documentos de la Unión Europea⁵³.

Desde esta perspectiva, el nuevo artículo 88-4 CF supera, posiblemente de forma definitiva en su condición de norma constitucional, el viejo tabú, injustificado e injustificable, de que el control parlamentario se extiende a toda propuesta normativa de la UE, con independencia de su contenido material. Es verdad que en el mismo se contempla un envío ocasional de tales iniciativas, pero a la vista del comportamiento, del activismo incluso, desplegado por las Delegaciones parlamentarias hasta el momento, puede pensarse que en un breve plazo se normalizará dicha transmisión.

No todas las sugerencias realizadas en el seno de la Comisión de Leyes Constitucionales, de Legislación y de la Administración General de la República de la Asamblea Nacional se han visto acogidas en el nuevo artículo 88-4 CF. Y debemos expresar nuestra satisfacción porque ello haya

⁵³ Esta interpretación ha sido utilizada en Commission des Lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du Règlement et d'Administration générale (S) —Rapporteur: Pierre FAUCHON—: *Projet...*, apartado dedicado al análisis del contenido del proyecto de Ley constitucional, y confirmada por la intervención de la Ministra de Justicia en la sesión celebrada en el seno de la Comisión el día 8 de diciembre de 1998. La reforma colma las expectativas recogidas en DUE(AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *La mise...*, pp. 29 ss.

ocurrido. Especialmente en relación con la realizada por Nicole Catala, sobre el eventual control de las normas dictadas por la Comisión Europea.

Nuestra discrepancia con esta ilustre parlamentaria francesa⁵⁴ debe argumentarse con cierto detenimiento. Hasta el momento se ha justificado la necesidad de que los Parlamentos nacionales controlen efectivamente la actuación de los miembros de sus Gobiernos en el seno del Consejo de Ministros de la UE. Ahora interesa destacar los límites de los Parlamentos nacionales en esta materia.

El primero es respetar el poder negociador de los Gobiernos, que no pueden usurpar⁵⁵. Son éstos quienes asumen la dirección de la política exterior (artículos 97 CE y 52 CF) y promueven la adopción de acuerdos y Tratados internacionales. Cuestión distinta es que, como las normas de Derecho comunitario derivado no precisan de actos políticos de recepción estatal, sea conveniente y exigible a la luz del principio democrático instaurar un control parlamentario en tales supuestos.

Es quizás por esta razón, y no porque el Folketing sea por esencia generoso, que los *mandatos de negociación* fijados por la Europaudvalget deban ser, por definición, laxos. Deben permitir cierto margen de negociación (constitucionalmente también consagrado) a favor del Gobierno nacional. Se trata de conjugar, en definitiva, las competencias internacionales del Gobierno y la función constitucional que desempeña el Parlamento, concebido éste como *órgano* y como *institución*⁵⁶, y de proteger, por esta vía, el principio democrático que constituye el basamento natural de los Estados miembros de la UE.

Pero los Parlamentos nacionales deben respetar también el entramado comunitario. No son Instituciones comunitarias, y no pueden, por ello mismo, controlar su actuación (sino más correctamente, como ya se ha in-

⁵⁴ Que forma parte de la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional y ha participado directamente en muchos de los informes elaborados en su seno (vid. ahora, entre otros, DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice LIGOT, Nicole CATALA et Patrick HOGUET—: *La participation collective des Parlements nationaux à la construction européenne*. RI 2366. París, 1995; DUE(AN) —Rapporteurs: Nicole CATALA et Nicole AMELINE—: *Les réformes...* y DUE(AN) —Rapporteurs: Maurice LIGOT, Nicole CATALA et Patrick HOGUET—: *Les parlements nationaux dans l'Union Européenne: acteurs ou spectateurs?* RI 2969. París, 1996).

⁵⁵ Vid. DUE (AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *La mise...*, pp. 35-36.

⁵⁶ Vid., supra, nota 2.

dicado, la que realizan los Ministros nacionales en su seno⁵⁷). Y es que el control de la Comisión corresponde al Parlamento Europeo, especialmente a partir del Tratado de Maastricht, y tales facultades no deben ser usurpadas ni por otras Instituciones europeas ni por otros órganos constitucionales⁵⁸. Más aún, puede plantearse si en aquéllas hipótesis en que el control ejercido por los Parlamentos nacionales es menos efectivo (no porque se ejerza en menor medida, sino porque la norma sea aprobada por mayoría cualificada en el seno del Consejo de Ministros de la UE), sería conveniente reforzar las facultades del Parlamento Europeo, reservando el acuerdo sobre tales materias al procedimiento de codecisión⁵⁹.

Puede afirmarse, a modo de conclusión, que el artículo 88-4 CF ha supuesto un paso firme, que encierra además muchas potencialidades. Será preciso esperar a que se produzca la reforma de los reglamentos parlamentarios para conocer si todas ellas son, y en qué medida, desplegadas⁶⁰.

ABSTRACT

Some months ago the french Constitutional Conseil stated that insofar as the Amsterdam Treaty contravened the French Constitution this one ought to be modified. On the occasion of this reform, the french deputies also promoted the modification of the constitutional provision (section 88-4) that established the procedures by which the european policy of the french government could be controlled by the Parliament, specially relating to the government's power of passing the secondary european Law.

The parliamentary control on this subject traces its origin back to 1979 when two special committees were set up in the Houses of Parliament. Afterwards its

⁵⁷ Aunque por esta vía se aumentan las facultades de control del Parlamento en relación con la actuación (internacional o comunitaria) del Gobierno, tal incremento del control parlamentario sirve para compensar la pérdida de sus poderes normativos (constitucionalmente protegidos, como hemos visto, en diversos preceptos constitucionales, entre los que destaca el artículo 34 CF).

⁵⁸ Vid., del autor de estas líneas, *Parlamentos...*, pp. 59 ss.

⁵⁹ *Ibidem*, pp. 187 ss. Se indica, en concreto, que «en tales ocasiones, en las que la actuación de la Comisión y del Consejo adquieren especial relieve, debe ocurrir lo propio con el Parlamento Europeo» (p. 192).

⁶⁰ Puede adelantarse ya que posiblemente, a la luz de DUE(AN) —Rapporteur: Henri NALLET—: *La mise...*, p. 32, se pueda instaurar un doble procedimiento parlamentario de desarrollo del artículo 88-4 CF. Uno, cercano al conocido hoy, en relación con las propuestas normativas europeas que contengan disposiciones legislativas en el sentido constitucional del término y otro, más sencillo, para el examen de lo restantes propuestas y documentos.

effectiveness has been improved by specific measures of different kind —legislative, governmental... and, remarkably, by the section 88-4 itself which was passed by the Constitutional Act 92-554—. These measures haven't solved though all the problems related to a control that relies on atypical parliamentary bodies and is limited to proposals for a community acts of a *french legislative character*.

Some of these limitations can be overcome by the new section 88-4, but some other still remain (as those related to the lack of constitutional basis that affects the special committees and to the limits of control, which only reach rules enacted by French Parliament). It could be, because of the admirable *parliamentary french activism*, that the new section 88-4 finds a suitable translation into the french parliamentary rules.

RÉSUMÉ

Il y a quelques mois, le Conseil constitutionnel français a établi l'existence d'une contradiction entre le Traité d'Amsterdam et la Constitution française, ce qui a obligé à la réforme de celle-ci avant la ratification du Traité. À l'occasion de cette révision, les parlementaires français ont mené aussi à terme la modification de l'article 88-4 CF, relatif aux mécanismes de contrôle parlementaire de l'action du Gouvernement français en Europe, en particulier en ce qui concerne sa participation à la création de normes de droit communautaire dérivé.

Le contrôle parlementaire sur cette matière s'exerce depuis 1979, date de création à l'intérieur des deux chambres législatives des Délégations consacrées aux affaires européennes. Plus tard, des retouches de nature diverse —législative, parlementaire et gouvernementale, et notamment l'adoption par la Loi constitutionnelle n.º 92-554 de l'article 88-4 CF— ont tenté d'améliorer l'effectivité de ce contrôle. Pourtant, ces changements n'ont pas résolu les différents problèmes posés par ce type de contrôle, d'une part parce que le mécanisme reste basé sur des organes parlementaires atypiques, et d'une autre part parce qu'il s'agit d'un contrôle restreint, portant uniquement sur les propositions normatives communautaires *de nature législative*.

Une partie de ces limitations peuvent être surmontées par le nouveau article 88-4 CF, mais une autre partie subsiste. C'est ainsi en ce qui concerne l'absence de relief constitutionnel des Délégations parlementaires et en ce qui concerne le caractère restreint du contrôle, limité aux normes de nature législative. Il est néanmoins possible que le nouveau article trouve une traduction adéquate dans les dispositions des règlements des assemblées, si l'on tient compte du remarquable activisme inscrit dans la tradition parlementaire française.