

ADAN JAN CYGAN: *The United Kingdom Parliament and the European Union*, Kluwer Law Int., The Hague, 1998, 253 páginas.

MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO (\*)

1. El Protocolo n.º 13 del Tratado de Amsterdam de 1997 se refiere al cometido de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea y en su apartado 1 dispone lo siguiente:

*«1. Información a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.*

*1. Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.*

*2. Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas como tales por el Consejo de conformidad con el apartado 3 del artículo 151 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba convenientemente.*

---

(\*) Letrado de las Cortes Generales.

3. *Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común de conformidad con los artículos 189 B ó 189 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acto o la posición común.»*

Se trata de una modificación importante de la Declaración que con el mismo número y título acompañaba al Tratado de Maastricht de 1992. En primer lugar porque como protocolo se incorpora al Tratado con el mismo rango y fuerza vinculante del articulado de éste (a diferencia del valor meramente interpretativo de la declaración). Pero además, por el nuevo contenido. En la Declaración de 1992 había una mera estimación de la importancia de fomentar la participación de los parlamentos nacionales en la actividad de la Unión Europea, así como la conveniencia de que los Gobiernos velaran por que éstos pudieran disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas. El nuevo Protocolo convierte esa estimación y esa conveniencia en un deber vinculante tanto para la Comisión (de remitir los libros blancos y verdes, y las comunicaciones) como para los Gobiernos (de enviar las propuestas legislativas de la Comisión). Pero, además, la «antelación suficiente» se refuerza con un plazo obligatorio de seis semanas para el examen parlamentario, salvo urgencia, plazo durante el cual el asunto no puede ser incluido en el orden del día del Consejo. Finalmente, este procedimiento se extiende a la segunda lectura en los procedimientos de cooperación y codecisión y al «tercer pilar» (asuntos de Justicia e Interior, ahora denominados cooperación policial y judicial en materia penal).

Esta intensificación de la vía parlamentaria nacional no hubiera podido lograrse si no existiese una amplia tradición en algunos Estados miembros como el Reino Unido, Dinamarca o la República Federal de Alemania. Son los Gobiernos de éstos quienes han defendido con éxito este mecanismo, sin duda presionados por su propio Parlamento. El examen de uno de ellos, el británico, es el objeto del libro que comentarnos.

2. El control que el Parlamento británico ha hecho desde 1973 hasta 1997 de su Gobierno en materia comunitaria es el cometido de la obra de A.J. Cygan. Es, según creo y tal como apunta el propio autor, la primera obra que analiza detallada y globalmente esa actividad del Parlamento británico, aspecto por el que ya merecería un comentario. Pero además, el método y las fuentes utilizadas aportan información valiosa y difícil de conseguir.

En efecto, el autor no sólo ha analizado los múltiples informes y documentos elaborados por las diferentes Comisiones de ambas Cámaras involucradas en la materia sino que ha mantenido entrevistas con parlamentarios y letrados (*clerks*) quienes le han hecho llegar sus experiencias y puntos de vista. Estos testimonios hacen que la obra se aleje de la fría descripción formal de datos y estadísticas. Quienes conocemos el funcionamiento de una institución parlamentaria sabemos lo importante que son las prácticas y la manera tan dispar con que se pueden interpretar las mismas normas. Aun cuando pudiera echarse de menos un mayor rigor sistemático, contiene como principal valor el mostrar la práctica parlamentaria vivida, no sólo con lo que han hecho las Cámaras sino también con lo que piensan muchos de sus miembros.

Por lo demás, el autor examina con todo detalle, tras una breve introducción sobre el sistema institucional comunitario (en la que, dicho sea de paso, sorprende que en una obra de nuestros días se trace una descripción tan elemental y «primeriza», cuando sus destinatarios forman parte de esta organización desde hace más de veinte años), aborda sucesivamente la tarea que ha llevado a cabo la Cámara de los Comunes y de los Lores. La obra termina con unas conclusiones, que el autor ha ido ya anticipando en los capítulos anteriores, en los que tras subrayar la importancia de la actividad realizada —se trata del «más efectivo e influyente sistema de control parlamentario en materia comunitaria» (pág. 216), del «líder indiscutible» (pág. 217)— apunta también las contradicciones y deficiencias del sistema. Nos interesa destacar, en esta consideración inicial, que el autor no se ha limitado a describir la situación existente sino que se pronuncia reiteradamente sobre las diferentes cuestiones, a veces, también es cierto, sugiriendo propuestas discutibles, como tendremos ocasión de ver.

3. En lo referente al control ejercido por la Cámara de los Comunes, se pone de manifiesto el rasgo más característico del sistema, que comparte con la Cámara de los Lores, y que consiste en el examen sistemático de to-

das las propuestas legislativas que la Comisión presenta al Consejo, examen que se lleva a cabo —y esto es lo menos conocido— desde la incorporación del Reino Unido a las Comunidades Europeas en 1973. Para ello se creó la Comisión Especial de Legislación Europea (*Select Committee on European Legislation*), compuesta por 16 miembros, que se reúne todas las semanas, (puede hacerlo incluso fuera del período de sesiones aunque no es habitual que lo haga) y examina aproximadamente 1000 documentos al año. Su función es de instrucción del asunto: a la vista del texto y de la memoria que remite el Gobierno decide si la «importancia jurídica o política» merece su consideración por la Cámara; si aprecia esa importancia (aproximadamente un tercio de los asuntos analizados), elabora un breve informe justificando aquélla y hace recomendaciones sobre su consideración por la Cámara (págs. 36-38).

Lo más importante es que la Comisión indicada no procede al debate del asunto ya que su papel es sólo de «alarma» (pág. 34) o «de reacción» (pág. 37): se limita a llamar la atención sobre los problemas que se apuntan. El debate se realiza después, bien en una de las Comisiones Permanentes Europeas (*European Standing Committees*), bien en una de las Comisiones Especiales Departamentales (*Departmental Select Committees*) creadas en 1979 para llevar a cabo el control de los diferentes Departamentos ministeriales, o bien por el Pleno de la Cámara, más raramente desde la creación de las Comisiones Permanentes indicadas (en el primer semestre de 1995, por ejemplo, sólo hubo un debate plenario dedicado al examen de propuestas legislativas comunitarias [pág. 81]).

Son las Comisiones Permanentes Europeas, por tanto, las que encauzan la deliberación sobre la propuesta comunitaria. Cada uno de las dos, denominadas A (agricultura, pesca, alimentación, transporte y medio ambiente) y B (el resto de materias), está compuesta de 13 miembros que se encargan de examinar los documentos y las recomendaciones que les remite la Comisión Especial de Legislación Europea. El autor explica con detalle su labor (págs. 57-81) y subraya el aspecto más importante: la «hora» de preguntas al Ministro por los miembros de la Comisión, sin relación previa de aquéllas, y que provoca en muchas ocasiones momentos difíciles para el Ministro (pág. 71); y a continuación la hora y media de debate sobre una moción que se somete finalmente a votación. A este debate también suele asistir el Ministro que conoce así la opinión de la Comisión y ésta puede llevar a cabo el objetivo básico de estos procedimientos, esto es, la de ejercer influencia sobre el Ministro afectado (pág. 57).

Menor papel tienen hasta ahora las Comisiones Especiales Departamentales, a quienes incumbiría el control de la política europea en cada rama, dejando la *legislación* a las citadas Comisiones Permanentes. El deslinde no es fácil, como el propio autor reconoce (pág. 83). En la práctica sólo la de Medio Ambiente ha llevado una labor sistemática (págs. 90-92).

4. La otra clave del modelo británico reside en la reserva de examen parlamentario (*scrutiny reserve*). Desde 1980 opera mediante una resolución de la Cámara negociada con el Gobierno e implica que éste no puede manifestar su criterio en el Consejo de Ministros comunitario sobre una propuesta que esté siendo examinada por la Cámara hasta que no concluya la deliberación, a no ser que ésta le releve de la reserva o que concurran motivos especiales que impidan el aplazamiento, en cuyo caso debe informar a la Cámara (pág. 44).

En 1990 se han concretado más las excepciones, excluyendo los asuntos confidenciales, rutinarios o triviales, o sustancialmente análogos de otros sobre los que se haya pronunciado ya la Cámara. Además, se ha extendido la reserva a las «posiciones comunes» del Consejo en segunda lectura (en el procedimiento de cooperación, y desde el Tratado de Maastricht al codecisorio) (pág. 48).

5. En la Cámara de los Lores el sistema responde a los mismos principios de examen sistemático y reserva parlamentaria. El peligro que inmediatamente acecha a todo régimen bicameral es el de una inútil duplicación de esfuerzos. No ha ocurrido así en este caso, ya que como pone de manifiesto Cygan, en la inteligencia de los Lores ha estado el haber buscado una actuación complementaria de la llevada a cabo en los Comunes.

La Cámara Alta también centra su actividad en una Comisión Especial de las Comunidades Europeas (*Select Committee on EC*), encargada de examinar los mismos mil documentos anuales. Pero a partir de aquí las diferencias son tanto de perspectiva como de procedimiento de posterior actuación.

La perspectiva es distinta, en primer lugar, porque ha asumido un enfoque más «activo» que «reactivo» como su homóloga en los Comunes (pág. 138). Se concentra en temas fundamentales, de mayor envergadura, con un horizonte de medio o largo plazo más que en las propuestas legislativas ordinarias. A partir de aquí, elabora en torno a 25 informes al año, extensos,

rigurosos y detallados. Su prestigio se ha extendido hasta las propias instituciones comunitarias, que en ocasiones son citados por éstas (pág. 136). Para Cygan su mayor interés está en la habilidad para sintetizar una amplia información procedente de fuentes diversas para facilitar el conocimiento de estos temas y los problemas que pueden acarrear, tanto a la Cámara como a la opinión pública (pág. 155).

El procedimiento de actuación también es distinto ya que los asuntos seleccionados por la Comisión no se remiten a otras Comisiones sino a una de las seis Subcomisiones en que se estructura la actividad de aquélla. Estas Subcomisiones, formadas por 12 miembros, son las encargadas de elaborar esos informes, para lo cual pueden solicitar documentación y celebrar comparecencias. Disponen de gran autonomía de funcionamiento, hasta el punto de que pueden incluso decidir no realizar un informe en profundidad (pág. 157). Es en ellas donde se celebra el debate, que raramente se reitera en la Comisión, y sólo los de mayor interés dan lugar a deliberación en el Pleno de la Cámara (pág. 158).

En suma, la Cámara de los Lores ha concentrado esta actividad en los parlamentarios más expertos e interesados en la materia comunitaria europea correspondiente.

6. El autor, sin embargo, no deja de apuntar algunas imperfecciones y deficiencias del sistema: retrasos en el envío de la memoria explicativa por el Gobierno (págs. 40-41), atribuciones limitadas de la Comisión Especial de los Comunes (pág. 56), prácticas gubernativas contra el criterio de la Comisión «inaceptables democráticamente» (pág. 70), escasa coordinación entre las Cámaras (pág. 146). Pero sobre todo, denuncia la contradicción de un Gobierno que defendía en los foros comunitarios la necesidad de reforzar la participación de los Parlamentos nacionales en la construcción europea y después se negaba a ampliar el examen parlamentario a los dos pilares extracomunitarios creados por el Tratado de Maastricht (pág. 121) o a extender la reserva parlamentaria a estos últimos (págs. 114-116).

Tampoco faltan propuestas pintorescas, que chocan con el realismo que por regla general guía la obra, como cuando plantea la posibilidad de que los parlamentarios asistan a las reuniones del Consejo comunitario para compensar la ausencia de «mandato parlamentario» al modo danés (pág. 56); o cuando sugiere que la COSAC (reuniones periódicas de las Comisiones especializadas en materia comunitaria de los Parlamentos nacionales

con eurodiputados) evolucione hacia un órgano que controle colectivamente al Consejo, actuando bajo la autoridad de los parlamentos nacionales, que siempre se reservarían la exigencia de responsabilidad de su respectivo Ministro (pág. 226).

7. Con todo, la obra analiza con detalle y suficiente rigor el ejercicio en el Reino Unido de la función de control del Parlamento nacional de la actividad gubernamental en materia de Unión Europea. Hay también observaciones atinadas como la afirmación acerca de la extrema dificultad de que los Gobiernos coloquen de manera prioritaria en su agenda el establecimiento de medios de control que necesariamente van a limitar su libertad de actuación (pág. 226), cuestión que constituye el talón de Aquiles del problema.

8. No obstante, poco a poco se va avanzando y buena prueba es la reforma que se ha producido con posterioridad a la aparición de este libro, que elimina buena parte de las deficiencias apuntada por el autor. Me refiero a la reforma aceptada por el Gobierno laborista e implantada en noviembre de 1998: nueva denominación de la Comisión especial de los Comunes (*European Scrutiny Committee*); extensión de sus facultades tanto a documentos que no sean propuestas legislativas como a las propuestas en segunda o tercera lectura, como incluso referidas a los pilares no comunitarias (nueva redacción de la *Starding Orden n.º 143*); creación de una tercera Comisión Permanente Europea; y ampliación de la reserva de examen parlamentario a los pilares extracomunitarios y a las distintas fases de los procedimientos de cooperación y codecisión (Resolución de 17 de noviembre de 1998). Con ello el Reino Unido ha sabido mantener el puesto de cabeza en la materia, al adaptar su régimen parlamentario a las exigencias democráticas derivadas de las reformas de Maastricht y Amsterdam. Es un ejemplo que a los demás nos debería hacer reflexionar.

