

NOTA DE LA SECRETARIA GENERAL DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS RELATIVA A LA TRAMITACION
PARLAMENTARIA DEL PROYECTO DE LEY ORGANICA
POR LA QUE SE AUTORIZA LA RATIFICACION
POR ESPAÑA DEL TRATADO DE LA UNION EUROPEA

1. En primer lugar, se plantea la cuestión del objeto de la autorización parlamentaria previa a la prestación del consentimiento del Estado. El Gobierno ha remitido, junto al texto del Proyecto de Ley Orgánica, el número del Diario Oficial de las Comunidades Europeas en el que se publica el texto del Tratado, junto a 18 Protocolos y 34 Declaraciones. Pues bien, parece claro que tanto el Tratado en sentido estricto como los 18 Protocolos tienen naturaleza convencional –esto es, constituyen Tratados Internacionales– y, en consecuencia, han de ser autorizados por las Cortes Generales. Sin embargo, en relación con las 34 Declaraciones adoptadas en el Acta Final de la Conferencia podría resultar dudosa la necesidad de la autorización parlamentaria.

El examen del contenido de tales Declaraciones acredita que éstas tienen finalidades muy diversas:

a) En ocasiones, se limitan a enunciar los principios políticos por los cuales se regirá en lo sucesivo la actuación internacional de la Comunidad: así, en la Declaración número 5 se afirma que aquélla «se esforzará por contribuir a que haya unas relaciones monetarias internacionales estables»; y en la número 6 se afirma que «la Conferencia conviene en que las relaciones monetarias existentes entre Italia y San Marino y la Ciudad del Vaticano y entre Francia y Mónaco no resultarán afectadas por

el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea hasta la introducción del ecu como moneda única de la Comunidad».

b) Otras Declaraciones se limitan a expresar, en términos más o menos imprecisos, acciones futuras que habrán de ser consideradas por la Comunidad. Valga por todas como ejemplo la número 15, por la que la Conferencia conviene en que los Estados miembros «estudiarán las cuestiones relativas al número de miembros de la Comisión y al número de Diputados al Parlamento Europeo a más tardar a finales de 1992».

c) No faltan Declaraciones en las que la Conferencia formula recomendaciones a instituciones comunitarias: así, la número 17 recomienda «que la Comisión presente al Consejo, a más tardar en 1993, un Informe sobre medidas destinadas a mejorar el acceso del público a la información de que disponen las Instituciones».

d) Mayor sustancia jurídica normativa parecen tener ciertas Declaraciones relativas a los términos en los cuales se aplicará el Tratado: entre otras, pueden incluirse en esta categoría la número 2, por la que la Conferencia declara que cuando en el Tratado se aluda a los nacionales de los Estados miembros, la cuestión de si una persona posee una nacionalidad determinada se resolverá únicamente remitiéndose al Derecho nacional del Estado miembro de que se trate; la número 3, por la que la Conferencia afirma que, a efectos de la aplicación de ciertas previsiones del Tratado, se mantendrá la práctica habitual según la cual el Consejo se reúne en formación de Ministros de Economía y Hacienda; o la número 7, por la que la Conferencia afirma que el derecho de los Estados miembros a aplicar las disposiciones de su Derecho Fiscal a las que se refiere el artículo 73 D.1.a) se aplicará únicamente a las disposiciones existentes al término de 1993.

e) En fin, no faltan Declaraciones cuyo contenido parece ser expresivo de verdaderos acuerdos intergubernamentales jurídicamente perfectos, en la medida en que no parecen requerir para su eficacia de ulterior desarrollo normativo, y quizá sus-

ceptibles de ser asimilados a verdaderos Tratados Internacionales: se incluyen en esta categoría la Declaración número 12, por la que «la Conferencia conviene en que el Fondo Europeo de Desarrollo seguirá financiándose mediante contribuciones nacionales, de conformidad con las disposiciones vigentes»; la número 22, por la que «la Conferencia acuerda que el Comité Económico y Social tenga la misma independencia respecto a su presupuesto y gestión de personal que la que ha tenido hasta ahora el Tribunal de Cuentas», la número 25, por la que la Conferencia acuerda que, en ciertas circunstancias, los Estados miembros puedan actuar por separado en favor de los intereses de los países y territorios de Ultramar, sin que ello afecte a los intereses de la Comunidad; y la número 29, por la que la Conferencia acuerda que el régimen lingüístico aplicable en el ámbito de la política exterior y de seguridad común será el de las Comunidades Europeas.

De la exposición precedente resulta que no siempre será fácil precisar la naturaleza jurídica de las Declaraciones adoptadas en el Acta Final de la Conferencia. Teniendo en cuenta tal dificultad, así como el hecho de que, desde el punto de vista político, todos los textos adoptados parecen constituir un todo indisoluble, y considerando asimismo que en las dos ocasiones anteriores (adhesión de España a las Comunidades Europeas: BOCG, Serie A, número 156-I, de 15 de junio de 1985; y Acta Unica Europea: BOCG, Serie A, número 3-II, de 16 de septiembre de 1986) fueron objeto de publicación las Declaraciones adoptadas en la Conferencia correspondiente, lo razonable sería concluir que la autorización parlamentaria se ha de extender también a las 34 Declaraciones, las cuales, en consecuencia, habrán de ser objeto de publicación en el «Boletín Oficial de las Cortes Generales».

2. En segundo lugar, ha de determinarse en cuál de las previsiones constitucionales relativas a la participación parlamentaria en el proceso de celebración de los Tratados Internacionales se incluye el Tratado de la Unión Europea. A este respecto, parece claro que ha de aplicarse el artículo 93, de forma que

la autorización parlamentaria se ha de instrumentar, conforme resulta de los términos de la iniciativa remitida por el Gobierno, a través de una Ley Orgánica. Así resulta de las dos consideraciones siguientes:

a) En primer lugar, de la aplicación del principio del *contra-rius actus*, ya que, mediante el Tratado de la Unión Europea, se modifican los textos de Tratados Internacionales respecto de los que la intervención parlamentaria se ha canalizado en dos ocasiones anteriores por la vía prevista por el artículo 93 de la Constitución (Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas; y Ley Orgánica 4/1986, de 26 de noviembre, por la que se autoriza la ratificación por España del Acta Unica Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986).

b) En todo caso, y por razón del fondo, parece claro que mediante el Tratado de la Unión Europea se transfiere a una organización internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución: baste mencionar a este respecto las disposiciones relativas a la política económica y monetaria (artículos 102 A y siguientes del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea), a la política exterior y de seguridad común (Título V del Tratado de la Unión Europea) y a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior (Título VI del Tratado de la Unión Europea).

3. Por lo que concierne a la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de la Unión Europea, el artículo 154 del Reglamento se limita a remitirse al procedimiento legislativo especial de las Leyes Orgánicas (artículos 130 a 132), el cual, a su vez, en su artículo 131.1, se remite al trámite propio del procedimiento legislativo común, sin más especialidades que las relativas a la calificación de la iniciativa como orgánica (artículo 130), a la votación final y de conjunto prevista por el artículo 81.2 de la Constitución (artículo 131.2 y 3) y al veto o las enmiendas del Senado (artículo 132).

En consecuencia, procede la calificación por la Mesa de la Cámara del Proyecto de Ley Orgánica, abriendo un plazo de presentación de enmiendas y encomendado Dictamen a la Comisión de Asuntos Exteriores, que ésta evacuará, tras el debate de totalidad ante el Pleno en su caso, al objeto de que sea éste quien proceda a la aprobación del Proyecto, tras la cual tendrá lugar su remisión al Senado.

La única peculiaridad que se suscita es la relativa a las enmiendas. El artículo 154 del Reglamento parece remitirse a la regulación general del artículo 110, y a tal criterio respondió el acuerdo adoptado por la Mesa de la Cámara el día 4 de septiembre de 1986 al calificar el Proyecto de Ley Orgánica relativa al Acta Unica Europea. Sin embargo, en el acuerdo de la Mesa del día 14 de junio de 1985, concerniente al Proyecto de Ley Orgánica de autorización de la adhesión, se resolvió que la calificación de las enmiendas debía realizarse con sujeción a lo dispuesto por el artículo 156 del Reglamento.

Una solución razonable a esta cuestión podría distinguir los dos aspectos siguientes:

a) De una parte, las enmiendas que se presenten al texto mismo del Proyecto de Ley Orgánica mediante la que se autoriza la ratificación. Tales enmiendas deberían calificarse en los términos del artículo 110 del Reglamento, por más que de hecho parezca existir escaso margen para su presentación, habida cuenta de que la Ley Orgánica se limita a autorizar la ratificación y a contener una previsión en relación con su entrada en vigor y una Exposición de Motivos. Pese al acuerdo, ya mencionado, de 14 de junio de 1985, de la Mesa de la Cámara, las diversas enmiendas presentadas al Proyecto de Ley Orgánica de autorización de la adhesión fueron calificadas conforme a aquel precepto.

b) Por el contrario, las propuestas que se refieran al Tratado Internacional mismo objeto de la autorización debieran calificarse conforme a lo previsto por el artículo 156 del Reglamento. A este respecto debe tenerse en cuenta lo siguiente:

– De conformidad con el criterio seguido en ocasiones precedentes, las propuestas que se dirijan a la modificación del texto mismo del Tratado no han de ser inadmitidas a trámite, pese a que el artículo 156 no contiene ninguna referencia a ellas, sino que han de ser calificadas como enmiendas de totalidad. Parece claro que en esta categoría se incluirán las propuestas que pretendan la modificación o supresión de las 34 Declaraciones antes mencionadas, ya que éstas no son reservas o declaraciones unilaterales que el Gobierno pretenda formular, a las que se refiere el artículo 156.3.1, sino que, al haber sido adoptadas por la Conferencia, resultan asimilables, como se indicó antes, al texto mismo del Tratado y de los Protocolos.

– El artículo 156 distingue, a efectos de la calificación que ha de darse a las propuestas de reservas o declaraciones, según que el Tratado Internacional en cuestión las prevea o no, lo que dará lugar, respectivamente, a su consideración como enmiendas al articulado o a la totalidad (artículos 156.2.2 y 156.3.2).

El Tratado de la Unión Europea no prevé la posibilidad de que se formulen reservas o declaraciones, por lo que, en principio, las propuestas que se dirijan a su formulación habrían de considerarse como enmiendas de totalidad. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la práctica parlamentaria (véase, por ejemplo, el Acta de la reunión de la Mesa del Congreso de 23 de abril de 1991, página 109) ha interpretado el artículo 156 del Reglamento de conformidad con el artículo 19 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados, de forma que, para que una propuesta haya de considerarse como enmienda de totalidad, no basta con que el Tratado correspondiente no prevea la formulación de reservas o declaraciones, sino que es preciso que las prohíba o que éstas sean incompatibles con su objeto y fin. El Tratado de la Unión Europea no prohíbe, ciertamente, la formulación de reservas o declaraciones. Parece lógico entender, sin embargo, que su formulación es incompatible con la naturaleza y el objeto de aquél. Constituye un argumento decisivo a este respecto el hecho de que algunos de los Protocolos del Tratado (en concreto, los números 1, 8, 9,

11, 12 y 14) contienen verdaderas reservas en sentido material, en la medida en que excluyen la eficacia de ciertas previsiones del Tratado respecto de alguno o algunos de los Estados Parte. De ello resulta que las únicas reservas admisibles son las expresamente convenidas, y no otras. En efecto, debe entenderse que, tras el largo y complejísimo proceso negociador que condujo a la adopción del Tratado, las reservas unilaterales que alteran el *quid pro quo* resultante son incompatibles con su objeto y fin a efectos del artículo 19 del Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados.

De todo lo expuesto resulta que, no habiendo formulado el Gobierno español reservas o declaraciones a efectos del artículo 156.3.1, y no hallándose prevista tal formulación por el Tratado de la Unión Europea a efectos del artículo 156.3.2, todas las propuestas que se presenten en relación con dicho Tratado habrán de considerarse enmiendas de totalidad.

4. Por último, y respecto de los plazos de tramitación del Proyecto de Ley Orgánica, pueden tenerse en cuenta los siguientes antecedentes:

a) El Proyecto de Ley Orgánica de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas tuvo entrada en la Cámara el 13 de junio de 1985; fue calificado por la Mesa el día 14, acordando su tramitación por el procedimiento de urgencia y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas hasta el día 22 de junio; el debate de totalidad se celebró el 25 de junio y al día siguiente tuvieron lugar el Informe de la Ponencia, el Dictamen de la Comisión de Asuntos Exteriores y la aprobación por el Pleno. En cuanto al Senado, el texto se publicó el día 2 de julio, abriéndose un plazo de presentación de enmiendas hasta el día 6, y teniendo lugar el Dictamen de la Comisión el día 10 de julio y la aprobación por el Pleno el día 17.

b) El Proyecto de Ley Orgánica relativa al Acta Unica Europea entró en la Cámara el 21 de agosto de 1986. Fue calificado por la Mesa el día 4 de septiembre, acordando su tramitación

por el procedimiento ordinario y la apertura de un plazo de presentación de enmiendas hasta el día 30 de septiembre; el Informe de la Ponencia y el Dictamen de la Comisión tuvieron lugar el 1 de octubre y la aprobación por el Pleno el día siguiente. El texto fue publicado en el Senado el día 10 de octubre y se tramitó directamente ante el Pleno el día 29 de octubre.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 4 de septiembre de 1992.