

EL PARLAMENTO ESPAÑOL Y LA CESION DE LA SOBERANIA A LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA

HELENA BOYRA AMPOSTA (*)

Ha sido sobradamente comentado que la adhesión a los Tratados constitutivos de la CEE implica una limitación de los poderes soberanos de los Estados. Conviene tener en cuenta que tales competencias no se ceden a otro órgano parlamentario, sino al Consejo de Ministros de las Comunidades y, en cierta medida, a la Comisión, que son quienes disponen del poder «legislativo» comunitario. Tal situación generaría lo que algunos autores han denominado «déficits de legitimidad democrática», en conexión con una perspectiva más tecnocrática, característica predicable con frecuencia del funcionamiento de las Comunidades (1). La pregunta es: ¿qué hace el Parlamento, precisamente quien encarna la soberanía nacional, frente al problema?

Sobre la soberanía escribía JAMES BRYCE, con su habitual brillantez, que su doctrina «ha provocado discusiones tan numerosas y tan aburridas que cualquier lector, aún el de más paciencia, habría de sentirse alarmado si se le invitara a recorrer de nuevo el polvoriento desierto de abstracciones a través del cual condujeron a sus discípulos no pocas generaciones sucesivas de

(*) Letrado de las Cortes Generales, Directora de Comisiones del Senado. El artículo recoge la conferencia pronunciada ante la Sociedad de Estudios Internacionales, el 3 de abril de 1992.

(1) DAVID COOMBES, *Die Parlamente im EG. System. Überwindung der Legitimitätskrise?*, Bonn, 1980.

filósofos de la política» (2). No nos proponemos pues hacer recorrer al auditorio de nuevo ese desierto, siquiera con un pretexto más moderno.

Hablaremos un poco de estas nuevas limitaciones de la soberanía, para abordar después la posición del Parlamento, que es doble. Por un lado, sufre un debilitamiento de su función legislativa. Por otro, hace un esfuerzo por mantener una posición relevante, utilizando instrumentos parlamentarios distintos de los que intervienen en el proceso legislativo.

La soberanía es un carácter que tradicionalmente se predica tan íntimamente ligado al de Estado que propiamente «no se explica el concepto de Estado sin el de soberanía —escribía don NICOLÁS PÉREZ-SERRANO—, ni ésta puede predicarse más que de comunidades políticas que ostentan la categoría estatal» (3). ¿Qué ocurre cuando un Estado soberano firma un acuerdo internacional? En principio, la limitación de la libertad de actuación del Estado es el resultado directo de todo compromiso de este tipo: se obliga a ejecutar el convenio (obligación positiva) y se obliga también a abstenerse de cualquier acción contraria a esa convención y sus objetivos (obligación negativa). Pero todo cambia cuando mediante acuerdos internacionales los Estados instituyen una organización supranacional para la ejecución del acuerdo, y la dotan de los tres caracteres básicos que ya analizara PAUL REUTER —uno de los «padres» de la Comunidad—, al comentar el Tratado de la CECA (4).

1. Independencia de la organización respecto de los Gobiernos nacionales.
2. Transferencia de competencias a la organización.

(2) Citado por NICOLÁS PÉREZ SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, reed., Madrid, 1976, pág. 124.

(3) En *Tratado de Derecho Político*, cit., supra, pág. 125.

(4) En *La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier*, págs. 139 y 140.

3. Existencia de relaciones directas entre la entidad supranacional y los sujetos individuales de los Estados.

A partir de esta caracterización, muchos autores han sostenido la teoría de la cesión de soberanía, a la que no falta fundamento positivo en el artículo 24 de la Ley Fundamental de Bonn: «La Federación podrá transferir por ley derechos de soberanía a instituciones internacionales.» Igual referencia en el artículo 11 de la Constitución italiana (5).

Más recientemente, en cambio, los autores prefieren hablar de cesión solamente del ejercicio de los poderes soberanos, cuya titularidad sigue teniendo el Estado. Esta es la expresión que emplean otros textos constitucionales (6), como el español (art. 93: «Mediante ley orgánica se podrá atribuir a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución»). En último término se trataría de un reparto de competencias entre distintas autoridades, y más precisamente, puesto que la voluntad de la organización se obtiene de la negociación de los representantes de los Estados en las instituciones de ésta, de una creación de espacios de decisión común.

Con o sin cesión de soberanía, de titularidad o de ejercicio de competencias, lo cierto es que el poder de los Estados está más condicionado, y en opinión de numerosos autores serían los Parlamentos nacionales los órganos que sufrirían en mayor medida una pérdida de competencias como consecuencia de la integración comunitaria. Concretamente, respecto a las competencias legislativas, conviene tener presente que, por lo general

(5) «Italia, accede en condiciones de igualdad a las limitaciones de soberanía necesarias...».

(6) Así la ley de revisión constitucional de Luxemburgo de 2 de noviembre de 1956: «Se podrá encomendar temporalmente por vía de tratado a instituciones de Derecho Internacional el ejercicio de atribuciones reservadas por la Constitución a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial». Otras expresiones parecidas en la revisión constitucional holandesa (1972) y belga (1970).

(y con la excepción que supone la reserva reglamentaria de la Constitución francesa de 1958), los Parlamentos están constitucionalmente habilitados para legislar sobre cualquier materia y, si bien el Tratado de Roma no afecta a numerosos aspectos de la vida política, social e incluso económica de sus Estados integrantes, determinados actores de las legislaciones nacionales se hallan en competencia con el Derecho comunitario que, como sabemos, goza de aplicación directa y prevalece sobre las normas infraconstitucionales del Derecho interno (7).

A comienzo de la década de los años setenta se hizo patente de modo especial la preocupación por lo que se consideraba pérdida de poderes de los Parlamentos nacionales como consecuencia de la integración, y clara expresión de lo expuesto lo constituye el hecho de que, a petición de diversos grupos del Parlamento Europeo, se elaborara por dicha institución un documento de trabajo sobre la pérdida de competencias de los parlamentos de los Estados miembros (8). Ahora bien, los Parlamentos han reaccionado intentando paliar esta pérdida de poder directo a través de instrumentos parlamentarios como comisiones *ad hoc*, que les permiten hacer oír sus voces en la elaboración del Derecho comunitario. Veamos sucesivamente las dos caras de esta reciente evolución del funcionamiento parlamentario.

Por un lado, decíamos, la intervención del Parlamento disminuye en tres momentos concretos de la elaboración del ordenamiento comunitario:

(7) Sobre los principios de articulación de las relaciones entre el Derecho comunitario y el interno, ver el estudio del profesor SANTIAGO MUÑOZ MACHADO, en el Capítulo XII del *Tratado de Derecho comunitario europeo* dirigido por E. GARCÍA DE ENTERRÍA, J. GONZÁLEZ CAMPOS y S. MUÑOZ MACHADO, Madrid, 1976.

(8) «Premier aperçu des pouvoirs que les Parlements des Etats membres des Communautés européennes ont perdu du fait de la mise en oeuvre du Traité instituant la CEE.» Direction Générale du Parlement européen (PE 35.807). Dicho documento fue elaborado entre fines de 1973 y comienzos de 1974.

- en la formación del Derecho comunitario originario (Tratados);
- en la formación del Derecho comunitario derivado (Reglamentos y Directivas);
- en la «implementación» de todo el acervo comunitario para su ejecución interna.

1. En el primer nivel, la participación del Parlamento es muy pequeña. En efecto, para la ratificación de los Tratados Comunitarios, el procedimiento actual obliga a la autorización de las Cortes Generales mediante ley orgánica por contener la atribución a una organización internacional del «ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» (9). La exigencia de la ley orgánica obliga a obtener la votación favorable de la mayoría absoluta de la Cámara baja en una votación global sobre el conjunto del proyecto; aquí acaba todo el parecido entre la tramitación de la autorización y la de un proyecto de ley, ya sea orgánica u ordinaria. Efectivamente, a diferencia de lo que sucede con los proyectos o proposiciones de leyes, que pueden ser objeto de propuesta de enmienda a cada punto de su articulado, «el texto de los Tratados no puede ser objeto de enmienda» (10).

El procedimiento parlamentario, que se detalla en los artículos 156 del Reglamento del Congreso y 144 del Reglamento del Senado, establece que sólo se admiten contra los Tratados propuestas de no ratificación (equiparables al veto del procedimiento legislativo ordinario), propuestas de aplazamiento y propuestas de reserva. Cuando se trata de propuestas de reserva no previstas en el Tratado, tienen la consideración de enmiendas a la totalidad, en el Congreso; cuando se trata de proponer la modificación de tenor literal de reservas establecidas por el Tratado y a las que se ha adherido el Gobierno, o bien

(9) Artículo 98 de la Constitución española de 1978.

(10) Artículo 144.1 del Reglamento del Senado.

de sugerir el establecimiento de reservas a las que el Gobierno no se ha adherido pero que están previstas por el propio Tratado, se consideran, en paralelismo con el procedimiento legislativo, enmiendas al articulado. Pero obsérvese bien esto: en todas las posibles iniciativas contrarias al Tratado queda siempre excluida la modificación del texto primario del mismo, que ha sido pactado por los Gobiernos de los Estados llamados a constituir la Comunidad internacional. De modo que, en definitiva, el Parlamento, en lo que respecta al Derecho comunitario originario, «lo toma o lo deja», sin posibilidad de modificar los términos en que desea entrar en la Comunidad.

2. Derecho comunitario derivado. Directivas y Reglamentos. También aquí es fácil observar las limitaciones del Parlamento. Es sobradamente conocida la clave central del sistema jurídico comunitario: el artículo 189 del Tratado CEE, que faculta al Consejo y a la Comisión de la CEE para dictar Decisiones, Directivas y Reglamentos «para el desempeño de sus funciones». No nos interesa aquí recordar el intrincado proceso de producción de las normas comunitarias a través de sus instituciones internas; es claro que, en síntesis, el contenido de éstas es negociado por el comité de representantes permanentes (COREPER), altos funcionarios designados por los Gobiernos de los Estados miembros, su propuesta es examinada por la Comisión, que la remite al Consejo, para su aprobación. La consulta al Parlamento, que no tiene carácter vinculante, es obligatoria para los asuntos relevantes tras la aprobación del Acta Única.

Tanto los Reglamentos como las Directivas, aunque sean distintos en el grado de aplicabilidad directa, tienen para el Derecho interno valor y fuerza de verdaderas leyes. La cuestión de si son leyes de mayor o menor rango que las estatales no se resuelve desde la perspectiva de la jerarquía, sino con arreglo al planteamiento de competencia, como explica el profesor MUÑOZ MACHADO (11). Y ello conlleva, entre otras consecuencias, que es

(11) En *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, cit., nota 6, tomo I, pág. 519 y sigs.

innecesaria la intervención de las Cortes Generales para darles validez en el Derecho interno, en tanto que tal actuación autorizatoria del legislativo sí es necesaria para las normas de Derecho internacional que —como dicen los artículos 93 y 94 de la Constitución— «supongan modificación o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución», lo que siempre es el caso de las Directivas. Y es que la autorización de ratificación de los Tratados Comunitarios —han explicado el Tribunal de Justicia de las Comunidades, y a la Corte Constitucional italiana desde hace tiempo— comprende tanto los Tratados como las consecuencias, normativas o no, que de ellos se derivan. El tratado y sus normas de desarrollo constituyen un bloque único, el «acquis communautaire», cuya incorporación al Derecho interno se autoriza de una sola vez. De este modo, las Cortes conocerán el Derecho comunitario derivado cuando ya esté vigente.

3. Y por último, entramos en el tercer momento a analizar en cuanto a la difuminación del papel del Parlamento, en este caso el español: lo que hemos llamado, en terminología anglosajona, la «implementación» del Derecho comunitario, es decir, la elaboración de las normas internas de desarrollo necesarias en cada caso para su aplicación en el territorio del Estado.

El Reglamento es la norma comunitaria «por autonomía» (12) ya que no sólo se trata de una norma de eficacia directa, sino que constituye el instrumento de normación mediante el cual las Comunidades agotan normalmente la materia regulada, y su aplicación requiere tan sólo, en principio, actos administrativos o judiciales. Aún así la práctica normativa y jurisprudencial de la Comunidad ha posibilitado por diversas vías la acción normativa de los Estados nacionales en campos competenciales regulados por el Reglamento comunitario, siempre bajo el principio de interpretación restrictiva. Ello se produce, en

(12) ENRIQUE ALONSO GARCÍA, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, cit., pág. 370.

concreto, en los supuestos en que el propio Reglamento se remite a las potestades normativas de los Estados nacionales para completar su regulación (13), y en los casos en que es estrictamente necesario dictar alguna norma para facilitar la aplicación del Reglamento (14), lo que afecta especialmente a la organización administrativa necesaria para la efectiva aplicación del Derecho comunitario.

De este modo es ya pacífica en la doctrina la tesis de que el Reglamento comunitario tiene «fuerza de ley» y, por tanto, la actividad interna (que se hará, según la distribución territorial de competencias, por el Estado o por el ente territorial al que corresponda) debe cumplirse a través de Reglamentos ejecutivos, de modo que sería aplicable a las relaciones Reglamento CEE-Reglamento nacional la teoría clásica de la articulación entre normas legales y reglamentarias en el ordenamiento interno.

El planteamiento es distinto en el caso de las Directivas. El artículo 189 del Tratado CEE dice de ellas que «obligarán a todo Estado destinatario en cuanto al resultado a alcanzar, dejando a las instancias nacionales la competencia en cuanto a la forma y a los medios». La Directiva empezó pues, como una «obligación de resultado» para los Estados, es decir, que se trataba de un instrumento que forzosamente apelaba a la colaboración normativa entre dos instancias. Según las concepciones vigentes en el momento de redacción de los Tratados, esto impedía un excesivo poder de la Comunidad o, al menos, una penetración directa de su Derecho en el territorio nacional: había pues un lugar para el poder legislativo de los Estados nacionales. En efecto, en cuanto a la Directiva afectara a derechos fun-

(13) Véanse los asuntos Scheer v. EV. St. Streide, Rec. (1979) 1197 y Hannoverische Zucker V. Hza. Hannover, Rec. (1974), 121.

(14) Se trata de supuestos donde se constata la existencia de lagunas en el Reglamento, también de interpretación restrictiva. Véase el asunto Hanzpöllant Bremen-Freihafen V. Waren Import Gesellschaft Krohn und Co. Rec. (1979), 451.

damentales, al Derecho electoral, o a otras materias reservadas constitucionalmente a la ley, sería el Parlamento el encargado de la «mise en oeuvre» –según la expresión comunitaria– del Derecho europeo.

Sin embargo, la práctica de los distintos Estados no ha sido especialmente brillante para los Parlamentos. A ello han contribuido distintas causas.

Primero. Se ha ido atenuando progresivamente, en la práctica, la diferencia entre la Directiva y el Reglamento, al ser las primeras tan minuciosas y detalladas que dejan escaso o nulo margen a los Estados a la hora de ejecutarlas. Este tipo de Directivas suele adoptarse en el ámbito de la libre circulación de mercancías, al fijarse los requisitos y condiciones que debe reunir un determinado producto para poder ser comercializado en los diferentes Estados de la Comunidad (15). Su justificación se halla en que, exigiendo idéntico contenido y proceso de fabricación de un producto se evitan distorsiones en la competencia comercial a la vez que se asegura un nivel equivalente de protección a la salud y al consumidor (16). Igualmente, la desconfianza entre los Estados engendra la minuciosidad de las Directivas ya que se teme, con razón o sin ella, que cualquier laguna en la reglamentación sería aprovechada por otros para sacar ventajas competitivas (17).

Segundo. Las propias Directivas han sido directamente aplicables, a través de la interpretación jurisprudencial del Tribunal CEE, sobre todo a partir de las sentencias: Ratti, de 5 de abril 1979; Comisión V. Bélgica, de 6 de mayo de 1980; y Ursula

(15) NINA BOUZA NIDAL, «Modalidades de unificación y armonización de legislación en la Comunidad Económica Europea», en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, cit., nota 8.

(16) LIPENS, A., «Armonisation des Législations dans le cadre du Marché Commun», *Revue Internationale du Droit Comparé*, 1967.

(17) LOUIS, J. V., *El Ordenamiento Jurídico Comunitario*, Bruselas, 1980, pág. 55.

Becker, de 19 de enero de 1982 (18). Para ello es necesario que se trate de una obligación clara y precisa, tanto respecto al fondo como a la forma, y que imponga obligaciones jurídicamente completas e incondicionales; es decir, que no precise de medidas de desarrollo por parte de los Estados.

Tercero. Cuando el objeto de la Directiva incida en materias que sean competencia exclusiva de un ente territorial, será el Parlamento de éste quien la desarrolle. Cuando sean materias de competencia compartida, el Parlamento nacional dictará sólo las bases o principios (19).

Cuarto, *last but not least*. Aunque legisle, el Parlamento tiene su voluntad condicionada por lo dispuesto en la Directiva europea. Formalmente subsiste la competencia legislativa del Parlamento nacional, pero ésta se encuentra materialmente disminuida por el hecho de la intervención previa del legislador comunitario. *Il est devenu un pouvoir lié* dice gráficamente STEPHANE PIERRE-CAPS (20).

En el caso español, para el desarrollo normativo de las Directivas hay que dilucidar en cada caso si la norma interna incide en aquellas materias para cuya regulación la Constitución exige el instrumento de la ley. Si repasamos la reserva material de ley formulada en la Constitución encontramos, entre las materias susceptibles de regulación comunitaria: en el título primero la regulación de la extranjería en el artículo 13, la regulación de los derechos fundamentales (según el art. 53.1), por ejemplo, a la producción y creación literaria, artística, científica y técnica (art. 20.1), el derecho a la función social de

(18) Citado por PIERRE PERCATORE *L'effet des Directives Communautaires: une tentative de Démithification*, en Red. Dalloz-Sirey, 1980.

(19) Sobre este tema, en España y en Derecho comparado, vid. BENIGNO PENDÁS GARCÍA, «Formación, ejecución y desarrollo del derecho derivado de las Comunidades Europeas», en revista *Noticias/CEE*, núm. 40, mayo 1988, págs. 25 a 38.

(20) En su artículo «L'adaptation du parlement français au système communautaire», en *Revue française de Droit Constitutionnel*, núm. 6, 1991.

la propiedad privada (art. 33.1), la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado (art. 38), la imposición de tributos y prestaciones personales o patrimoniales (art. 31); el Estatuto de los Trabajadores (art. 35); la regulación del ejercicio de profesiones tituladas (art. 36); las sanciones penales y administrativas y la responsabilidad patrimonial por infracciones contra el medio ambiente, la regulación del comercio interior y del régimen de autorización de productos comerciales, así como la defensa de los consumidores y usuarios (art. 51); la regulación de organizaciones profesionales (art. 52). En el título III la legislación electoral (elecciones al Parlamento Europeo), en el título VII la reserva al sector público de recursos o servicios esenciales, especialmente en caso de monopolio, y la intervención de empresas (art. 128); la participación de los interesados en la Seguridad Social (art. 129); la planificación de la actividad económica general (art. 131); el establecimiento de tributos (art. 133); la contracción de obligaciones financieras y la realización de gastos por parte de las Administraciones públicas (mismo artículo); la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, el aumento de gastos y la disminución de ingresos (art. 134)...

Evidentemente, rara será la norma comunitaria que no afecte de alguna forma a una de las materias de reserva legal. Si a ello se une la competencia legislativa ilimitada para las otras materias no reservadas a la ley, resulta en principio que la intervención parlamentaria sería necesaria en prácticamente todas las actuaciones del Estado en aplicación del derecho comunitario que tuvieran contenido normativo, es decir, que se saliesen de los límites de lo estrictamente ejecutivo o de aplicación administrativa.

Ahora bien, argumenta la doctrina que la intervención parlamentaria es lenta en su procedimiento y facilita la posibilidad de que se reabra el debate político sobre la propia norma comunitaria. A estas razones de carácter general debe añadirse el que la Comunidad lleva funcionando treinta y cinco años (41 en el caso de la CECA) y que durante este período de

tiempo ha creado un orden jurídico de un volumen descomunal, que constaba, en junio de 1985, de 3.630 Reglamentos y 960 Directivas, por no citar más que las categorías normativas más frecuentes, orden jurídico que el nuevo Estado miembro se compromete a aplicar.

Todas estas consideraciones abogan en favor de reservar al Legislativo la promulgación de las normas exigidas por el Derecho comunitario únicamente en los casos en que su función sea materialmente normativa, es decir, cuando pueda moverse discrecionalmente entre unos límites lo suficientemente amplios como para permitir el juego de distintas opciones (21). De otro modo las leyes acabarían tomando las características de los reglamentos ministeriales.

El Parlamento español, cuya intervención no ha sido de las menores en la recepción de Derecho comunitario derivado, procedió a una amplia delegación legislativa para dictar las normas necesarias para aplicar el Derecho comunitario anterior a ratificación de Tratados. En lo sucesivo, la «mise en oeuvre» se hace a través de ley tan sólo en un pequeño porcentaje de Directivas, y el resto es objeto de Reales Decretos, Reglamentos, Ordenes Ministeriales, e incluso Circulares.

Queda claro, por tanto, que la disminución de facultades legislativas no viene sólo del hecho general de la adhesión a las Comunidades Europeas, sino de que competencias que se consideraban propias de los órganos legislativos, como la ejecución de las Directivas, han quedado en gran medida sustraídas a la acción del Parlamento, bien por el uso frecuente de las delegaciones legislativas aludidas, o por la práctica, también referida, de las instituciones comunitarias, de emanar Directivas cada vez más precisas, que limitan o casi anulan las facultades de apreciación y actuación del Parlamento.

(21) FRANCISCO SANTAOLALLA GAREA, «La aplicación del Derecho comunitario en España, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, cit., págs. 483-484.

Ello ha supuesto un nuevo reto para la institución parlamentaria, que se ha caracterizado por su capacidad de adaptación histórica, y más que eso, por su capacidad de hacer cambiar la Historia al hilo de sus transformaciones. El Parlamento ha desarrollado y perfeccionado para ello sus técnicas cognoscitivas y de control parlamentario, que en el caso de algunos Estados llegan hasta la comunicación obligatoria de los proyectos de Reglamentos, Decisiones y Directivas. Los órganos parlamentarios que examinan tales textos prestan especial atención a los que afectan a las competencias parlamentarias o poseen un marcado carácter político, manifestando su opinión o dictamen al Gobierno, que no suele quedar jurídicamente vinculado. Se trata, por tanto, de procedimientos sustancialmente informativos y que lógicamente pretenden obtener efecto antes de que el Consejo de Ministros de la Comunidad adopte su decisión final. Pero hay que reconocer que muy pocos Parlamentos pueden presumir de participar activamente en el proceso de decisión del Derecho comunitario, la mayoría sólo son informados posteriormente.

A título de ejemplo, señalaremos que en el Reino Unido se estableció un procedimiento de examen parlamentario de las proposiciones de la Comisión de las Comunidades, a través de la creación del «Select Committee on the European Communities». En Francia, la ley de 6 de julio de 1979 establecería las llamadas «Délégations parlementaires pour les Communautés européennes», que reciben comunicación del Gobierno acerca de los proyectos de Directivas y de Reglamentos y de otros actos comunitarios que afectan a las materias que son reserva de ley en virtud de la Constitución, dichas delegaciones analizan tales comunicaciones y someten sus conclusiones a las comisiones parlamentarias correspondientes.

El país que ejerce un control parlamentario más intenso sobre las decisiones a adoptar en el ámbito de las instituciones comunitarias es Dinamarca, de tal modo que se entiende que la intervención del Gobierno danés en el proceso de toma de decisiones de la Comunidad debe apoyarse en las intenciones ma-

nifestadas por la mayoría parlamentaria, actuando como un mandatario. Ello es explicable desde el contexto político, por el juego de alianzas entre partidos y la posición frecuentemente minoritaria del Gobierno.

En Bélgica y en Grecia existen desde 1990 comisiones conjuntas, con carácter consultivo, que agrupan miembros del Parlamento nacional con miembros del Parlamento Europeo.

En Estados de estructura descentralizada, como Alemania Federal e Italia, además de las actuaciones de los Parlamentos centrales hay que contar con la intervención, en determinados supuestos, de las asambleas de los *länder* o de las regiones cuyas competencias se ven afectadas por la decisión comunitaria o que deberán participar en la ejecución de la misma. En estos países, como en el Reino Unido, es significativo que son las Cámaras altas las que siguen con mayor continuidad y enjundia los problemas comunitarios (22).

El Parlamento español ha organizado su seguimiento con una Comisión de ambas Cámaras. La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas tiene su origen en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho comunitario en vigor en el momento de la adhesión de España a la Comunidad. Sus competencias han sido ampliadas por una ley específica de 1 de julio de 1989 (Ley 18/1989). Las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, al inicio de cada Legislatura fijan su composición, garantizando en todo caso la presencia de todos los Grupos parla-

(22) Vid. «Les organes spécialisés dans les affaires communautaires au sein des parlements nationaux», *Dossiers d'Etudes et Documentation du Parlement Européen*, núm. 3, avril, 1989.

Para un comentario más amplio sobre las experiencias parlamentarias de intervención sobre el Derecho comunitario y sus relaciones con el Parlamento Europeo en general, vid., MARIANO DARANAS PELAEZ, *Los Parlamentos Nacionales de la Europa Comunitaria y el Parlamento Europeo*, Madrid, 1985 (publicado por el Congreso de los Diputados) y su conferencia «Parlamento Europeo y Parlamentos Nacionales», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986.

mentarios, que en estos momentos es de veintidós diputados y dieciséis senadores.

Las votaciones se realizan por el sistema de voto ponderado, en función del número de miembros de cada grupo parlamentario en una y otra Cámara.

Sus competencias pueden clasificarse en tres grupos: de información/control, de emisión de informes o dictámenes, y de relación interparlamentaria. Las funciones informativas vienen descritas en el texto legal como sigue:

«3. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas:

- a) Conocerá tras de su publicación, a los efectos del artículo 82.6 de la Constitución Española, de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario (23).
- b) Deberá ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España.
- c) Recibirá del Gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las Instituciones de las Comunidades Europeas respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas.
- c) Deberá ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de las Comunidades Europeas, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.»

Estas cuatro facultades o funciones, que corresponden a sendas obligaciones del Gobierno, son ejercidas de forma alea-

(23) Efectivamente, el artículo 82.6 de la Constitución dispone que «Sin perjuicio de la competencia propia de los Tribunales, las Leyes de delegación podrán establecer fórmulas adicionales de control».

toria y a veces simultánea, con ocasión de las numerosas comparecencias de autoridades de distinto rango ante la Comisión. De este modo, en lo que va de Legislatura, el Ministro de Asuntos Exteriores ha comparecido media docena de veces, tres veces el Ministro de Economía y Hacienda, otras tantas el Secretario de Estado para Comunidades Europeas. Todos ellos informan a la Comisión tanto de la política general de su departamento en relación a las cuestiones comunitarias, como de los temas que están debatiéndose en Bruselas. También deben presentarse para contestar a preguntas concretas que efectúen los parlamentarios.

Este funcionamiento a título informativo lleva en sí mismo a un control sobre la actuación del Gobierno en la Comunidad Económica Europea, que puede ser más o menos exhaustivo según sea la correlación de fuerzas políticas. Esta actividad enlaza o puede enlazar directamente con la función que hemos denominado –simplificando voluntariamente la clasificación– de informe o dictamen. Vamos a seguir igualmente el texto legal en este punto:

«Artículo 5.3 h) [La Comisión]: “podrá someter por el procedimiento reglamentario a las Mesas de ambas Cámaras, informes y dictámenes que considere de especial interés, en las materias que sean competencia de la Comisión Mixta”.

Artículo 5.4: “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas trasladará a las correspondientes Comisiones de cada Cámara que fueren competentes por razón de la materia las conclusiones que elabora. Igualmente, la Comisión Mixta elevará a ambas Cámaras al comienzo de cada período de sesiones, un informe sobre las actuaciones realizadas en el período inmediato anterior”.

Finalmente,

Artículo 5.3 e) [La Comisión]: podrá elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo de Ministros”.

Hace dos años se puso en marcha una nueva fórmula de trabajo en el seno de la Comisión, a saber, la de ponencias, más o menos especializadas, con la finalidad, por una parte, de seguir del modo más directo y continuo posible la actividad del Gobierno de la nación en el ámbito de la política comunitaria, y, por otra, de proponer en su momento resoluciones en torno a las grandes cuestiones y problemas de la Comunidad Europea desde la perspectiva concreta de España. El origen o causa próxima de la constitución de estas Ponencias fue una reunión no formal celebrada el 22 de mayo de 1990 por el Excmo. señor Presidente del Gobierno y otros miembros de éste con los portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso, amén del Presidente de la propia Comisión Mixta, con el objeto —según el señor Presidente del Gobierno, cuya fue la iniciativa del acto de abordar una metodología de trabajo que permitiese concretar la tarea de adaptación de las estructuras socioeconómicas de España al llamado horizonte de 1993, es decir, al Mercado Unico o Mercado Interior que debe entrar en vigor el 1.º de enero de ese año. En la reunión se propuso, efectivamente, que la Comisión Mixta se convirtiera en una comisión de seguimiento, análisis, debate y propuesta para dicha adaptación estructural, y se consideró conveniente la creación de ponencias, que tendrían la misión, en una primera fase, de estudiar, analizar y elaborar tomas de posición sobre los grandes problemas: el Acta Unica Europea y su desarrollo (el Mercado Interior, la cohesión social, la cooperación política), la Unión Económica y Monetaria, y la Unión Política. Las ponencias estudiarían también los retos que estos problemas llevan aparejados para la economía del país (competitividad, cohesión social, fiscalidad, reformas de estructuras, etc.). En una segunda fase, las ponencias elaborarían Resoluciones que, según su importancia en cada caso, podrían dirigirse a la propia Comisión Mixta o a los Plenos del Congreso y del Senado.

Estas ponencias han desarrollado una intensa labor de reuniones de índole confidencial con miembros del Gobierno, otros altos cargos de la Administración Civil del Estado, directivos de empresas, líderes de organizaciones sindicales y organizaciones patronales, así como otras personalidades privadas del

mundo económico, financiero y universitario, para que instruyesen a la Comisión sobre los problemas y perspectivas de la economía española dentro de la Comunidad Europea, de tal manera que la Comisión pueda en su día estar lo mejor preparada posible para realizar propuestas compartidas susceptibles de situar a nuestro país en la mejor de las posiciones ante lo que se ha dado en llamar los retos del 93 (24).

El dictamen de la ponencia dedicada a la UNION ECONOMICA Y MONETARIA, que finalizó su estudio el 13 de mayo de 1991 contiene, por ejemplo, una valoración favorable del Informe DELORS sobre Unión Monetaria y Económica, sus condiciones, sus tres etapas de logros sucesivos, etc. Por otra parte, llamando la atención sobre la pluralidad de problemáticas que genera un proceso de la envergadura de la UEM, la Comisión eleva hasta siete propuestas de resolución que deben inspirar las actuaciones del poder ejecutivo. Entre ellas merece destacarse la parte, proporcionalmente importante, dedicada a defender la necesidad de adoptar medidas de cohesión social, y cuáles deben ser éstas (25).

En cuanto a trasladar conclusiones a otras comisiones de las Cámaras, o a elevar informes sobre proyectos de Directivas y Reglamentos, han sido facultades que no se han puesto en juego hasta ahora. Pero a nadie escapa la relevancia que tiene esta dinámica parlamentaria, sin duda innovadora, y la sustancia política que esconde, por más que su funcionamiento esté todavía en sus comienzos: abre la puerta de la influencia de nuestro Parlamento en la gestación del Derecho comunitario derivado, determinando la posición de nuestros representantes en el COREPER, en la Comisión y en el Consejo de las Comunidades.

(24) Vid. Informe relativo a las actuaciones de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas durante el año 1990, BOCG. Serie A, núm. 8, de 5 de junio, 1991.

(25) Vid. Dictamen de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas sobre el Informe elaborado por la Ponencia de la Unión Económica y Monetaria BOCG. Serie A, núm. 5, de 22 de mayo, 1991.

El tercer ámbito competencial se desarrolla en el plano internacional: se ha instaurado una red de conexiones interparlamentarias entre los órganos especializados en temas europeos por parte de los Parlamentos nacionales y el propio Parlamento europeo. En nuestro ordenamiento esta actividad tiene su engarce en los apartados f) y g) de la Ley de Bases 47/1985 que hemos venido comentando.

- «f) [La Comisión] “establecerá relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo. La Comisión Mixta podrá, asimismo, celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el Parlamento europeo”.

- g) [La Comisión] “mantendrá una relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros Parlamentos nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que tengan competencias similares a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado”.

Con el Parlamento Europeo, por un lado, además de los encuentros, hasta ahora ocasionales, entre los miembros de esta Comisión y nuestros eurodiputados, existe una relación, ésta sí continuada y con un contenido documental muy importante, entre la Secretaría General del Parlamento Europeo y la Secretaría General de las Cortes. A tal efecto, el Letrado Secretario de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas es al mismo tiempo Jefe del Departamento de las Comunidades Europeas del Congreso. Este Departamento, que existe también en el Senado, tiene como misión, entre otras, la de seguir los sucesivos plenos de Estrasburgo para elaborar y repartir a la semana siguiente un informe resumido de lo tratado en las reuniones (26).

(26) Vid. MARIANO DARADAS PELAEZ, artículo citado, pág. 373, donde comenta además, con razón y con sentido del humor, en cuanto a los intercambios regulares de datos entre las respectivas Secretarías Generales, «no es seguro que esto en sí sea siempre bueno, pues el problema principal de los parlamentarios de cualquier país del mundo es el exceso de documenta-

La conexión interparlamentaria más importante, por otra parte, está entre las comisiones homólogas y el Parlamento Europeo. Hay que resaltar que el establecimiento de este circuito no tiene otra misión que la de permitir a los Parlamentarios nacionales participar en la construcción europea. Su justificación teórica se establece sobre tres exigencias (27).

1. El derecho a la información parlamentaria antes de cualquier decisión comunitaria, rol específico de las Comisiones especializadas en cuestiones europeas.
2. El seguimiento del desarrollo de las Directivas en el Derecho interno.
3. El poder de control sobre la aplicación de las políticas comunitarias, principalmente en el momento de la discusión de los Presupuestos Generales del Estado.

Esta triple exigencia implica una coordinación de los trabajos de los Parlamentos nacionales, que se ha institucionalizado como COSAC (iniciales de las palabras francesas «Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires»). La primera reunión tuvo lugar en París, los días 16 y 17 de noviembre de 1989. Era la concreción de las conclusiones del Informe FABIUS, presentado en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo, el 20 de mayo de 1989 en Madrid. En París se tomaron dos acuerdos importantes: intensificar la información recíproca con el intercambio sistemático de los acuerdos que vayan adoptándose en cada comi-

ción, la avalancha de información rara vez seleccionada según criterio de oportunidad e interés, que les abruma a cada momento impidiéndoles concentrarse en los puntos realmente significativos. Se han logrado, pues, resultados estimables en cantidad, pero no está claro (más bien está claro lo contrario), que se haya conseguido mejorar apreciablemente la calidad media o, si se prefiere, la importancia política en cada momento, de la información suministrada».

(27) Recogidas por STÉPHANE PIERRE-CAPS, artículo citado, pág. 265.

sión, y sobre todo celebrar semestralmente estos encuentros múltiples, en el país que ostente la presidencia de la Comunidad. Se trata, a través de este conducto, de que el calendario de los Parlamentos nacionales tenga relación con los temas debatidos en los Consejos europeos: serían conocidos, de esta manera, antes de que comenzara su tramitación en el intrincado proceso normativo comunitario.

En realidad, esto representa el más pequeño denominador común, ya que en esta y en las sucesivas conferencias (Cork, mayo 1990; Roma, octubre 1990; Luxemburgo, mayo 1991, etc.) se han ido perfilando unas divergencias sustanciales en cuanto a la forma de resolver el «déficit democrático» de las decisiones comunitarias. Hay partidarios de dar más competencias al Parlamento europeo, otros prefieren dar un papel más activo a los Parlamentos nacionales, y un tercer grupo se esfuerza por promover una mejoría de las funciones respectivas del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. Merece la pena comentar brevemente estas posiciones, porque reflejan la encrucijada en que nos encontramos, y en la que deberemos concluir.

El primer grupo, encabezado —cómo no!— por alemanes e italianos, es partidario de transferir pura y simplemente al Parlamento Europeo las competencias de que han sido desposeídos los Parlamentos nacionales, conforme a una lógica federal. Esta postura se une, evidentemente, a la manifestada por el propio Parlamento Europeo, en el informe COLOMBO entre otros, en el que se lee «debemos hacernos cargo de la participación de los Parlamentos nacionales en las opciones comunitarias» (28).

La postura ecléctica, que mencionábamos en tercer lugar, iría hasta agrupar a parlamentarios nacionales en una segunda instancia legislativa en Europa, una especie de «Senado Europeo», encargado de armonizar la acción europea con la de los

(28) Doc. A3-0165/90/B, pág. 8, 9 julio, 1990.

ejecutivos nacionales (29). Fue propuesto por Bélgica, con algún otro apoyo, pero chocó tanto contra los ejecutivos nacionales como contra el Parlamento Europeo, poco deseoso de compartir una competencia legislativa aún «in fieri».

En el otro extremo se encuentran, significativamente, los representantes de los Parlamentos que ya tienen una Comisión europea poderosa, cuyas competencias van más allá de las meramente informativas: daneses, holandeses y británicos. Su posición se resume en aumentar el control sobre la política europea de los ejecutivos nacionales. Esta postura es sin duda la mejor salida para el Parlamento español, si quiere mantener algún protagonismo en el escenario europeo y tiene un fundamento legal eminente en el párrafo e) de la Ley 47/1985, que ya hemos reproducido, y que podría dar mucho juego incluso no siendo vinculantes para el Gobierno los informes, en el caso de que éste no contara con la mayoría absoluta en las Cámaras.

No puede ignorarse, con todo, que los parlamentarios nacionales deben, a partir de ahora, compartir su legitimidad con los parlamentarios europeos, todos ellos elegidos por sufragio universal directo y que habrá que contar, por tanto, con la propia estrategia del Parlamento europeo frente a la evolución institucional de la Comunidad y con su reivindicación de una competencia legislativa plena y completa, que se alimenta precisamente del debilitamiento de la función normativa de los Parlamentos nacionales. El razonamiento es fácilmente comprensible sobre la base de la legitimidad democrática, como la constataba ya el informe VEDEL, aún advirtiendo los problemas de funcionamiento institucional: «la lógica del sistema democrático implicaría que esta desposesión parlamentaria a nivel nacional encontrara una compensación en el plano europeo» —puede leerse en el informe, que también llamaba la atención sobre la

(29) Vid. el informe del Presidente de la Cámara de Representantes de Bélgica Ch. F. Nothomb, formulado en la reunión de Madrid de 1989. Este esquema, de inspiración federal, contó en principio con el aval del Presidente del Senado francés, A. Poher.

funcionalidad de la organización institucional de la Comunidad Europea donde es el Consejo quien legisla— «sería vano disimular que la entrada en juego de un Parlamento con extensos poderes puede, en cierto sentido, complicar los mecanismos institucionales, en último término crear bloqueos adicionales» (30). Y es por esto que el Acta Única Europea se esfuerza por mantener este equilibrio institucional, aún mejorando la posición del Parlamento Europeo (31).

Estamos en el eje real del problema: esta situación de déficit democrático ha abierto una «tierra de nadie» donde se desenvuelven las estrategias de los Parlamentos nacionales y europeo, que tienen más a competir entre sí que a complementarse, fundamentalmente porque este último intenta ser el «heredero» de los ámbitos competenciales sustraídos a sus homólogos nacionales. Debemos por tanto concluir dejando abierto el debate para transformar la paradoja contenida en la situación actual.

El Parlamento europeo evoluciona dentro del orden jurídico comunitario siguiendo el ejemplo del Parlamento inglés de los siglos XII a XVII o de los *États Généraux* de 1789, sosteniendo una intensa lucha por conquistar su legitimidad. Parece claro, sin embargo, que la legitimidad no se comparte. Y es ahí donde la cooperación entre el Parlamento europeo y los Parlamentos nacionales encuentra sus límites: porque los proyectos del Parlamento europeo van hacia un federalismo por asociación (32), donde los Parlamentos nacionales están llamados a ser Parlamentos federados y a participar como tales en el orden institucional europeo. Pero este orden está aún por construir, y mientras tanto la Comunidad es ante todo un ordenamiento que

(30) Informe del grupo *ad hoc* para examinar el problema del aumento de competencias del Parlamento Europeo, Boletín CEE, suplemento 4/1972, pág. 33.

(31) Vid. mi artículo «El Parlamento Europeo y el Acta Unica», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 9, 1986.

(32) En esta línea se inscriben los informes de julio de 1990, MARTIN, DUVERGER, GISCARD D'ESTAING y COLOMBO.

conjuga los Derechos nacionales con las normas europeas de una manera que debe mucho a las audaces construcciones del Tribunal de Justicia de las Comunidades. Un ordenamiento que, al fin y al cabo, no responde «más que de modo muy aproximativo al principio de legitimidad del poder» (33).

Mientras tanto los Parlamentos nacionales, que no pueden ya esperar una compensación por la pérdida de competencias normativas esenciales, quedan fuera de juego con la aplicación directa del Derecho comunitario. La variedad de esquemas constitucionales permite a algunos salvaguardar una influencia no despreciable en el momento de la elaboración del Derecho europeo. Pero en ningún caso la ineluctable pérdida de competencias a nivel nacional es retomada por un dispositivo institucional europeo anclado en la legitimidad democrática. En suma, «los representantes de la soberanía nacional encarnan cada vez más a la legitimidad sin poder, mientras que las Comunidades, a través del Parlamento europeo, sigue buscando un poder con legitimidad» (34).

(33) M. OPPETIT, *L'éurocratie ou le mythe du législateur suprême*, Paris, 1990, pág. 76.

(34) STÉPHANE PIERRE-CAPS, artículo citado, pág. 273.