

LAS CORTES GENERALES Y LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LA UNIÓN EUROPEA

DAVID ORDÓÑEZ SOLÍS (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. A) Los Parlamentos nacionales, la cooperación con el Parlamento Europeo y el control de los Gobiernos nacionales. B) La ejecución normativa de las obligaciones comunitarias por los Parlamentos nacionales. C) Los poderes presupuestarios de los Parlamentos nacionales y los efectos de la integración europea.—III. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LAS CORTES GENERALES EN LA CREACIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO (1985-2000). A) Las Cortes Generales y la participación de España en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea: procedimiento, límites y garantías constitucionales. B) La Comisión Mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea: mecanismos de participación y control del Gobierno de la Nación. C) La aplicación legislativa por las Cortes Generales de las obligaciones comunitarias europeas. D) Las Leyes de presupuestos en el cumplimiento de obligaciones comunitarias europeas. —IV. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA Y LA EXPERIENCIA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS ESPAÑOLES.—V. CONCLUSIÓN.

(*) Doctor en Derecho por la Universidad de Oviedo y Licenciado especial en Derecho europeo por la Universidad de Bruselas. Asesor jurídico en asuntos europeos del Principado de Asturias.

I. INTRODUCCIÓN

La integración europea ha influido visiblemente en la atribución y el desarrollo de las funciones parlamentarias clásicas —de adopción de leyes, de aprobación del presupuesto y de control político— que realizan el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la Unión Europea.

Por una parte, la evolución del Parlamento Europeo se puede resumir como una permanente lucha por asumir un control político efectivo, por ejercer un poder presupuestario y por convertirse en colegislador en el marco comunitario europeo. Sin embargo, el diseño de la estructura **institucional** en los Tratados constitutivos otorgaba en los primeros momentos una preponderancia decisiva al Consejo y, de hecho, el aumento de los poderes de control, la asunción de un poder presupuestario y la paulatina implicación en el procedimiento legislativo comunitario sólo lo consiguió el Parlamento Europeo a partir de los años 70 en el caso presupuestario y en los años 90 en relación con el poder legislativo.

En cambio, la evolución de la integración europea ha provocado en los Parlamentos nacionales una visible desazón al comprobar que cada vez con más frecuencia y en ámbitos más amplios se legisla en las instancias comunitarias europeas (1); sus poderes presupuestarios vienen predeterminados

(1) Stéphane PIERRÉ-CAPS, «L'adaptation du Parlement français au système communautaire», *Revue française de Droit constitutionnel* n° 6, 1991, p. 252, recordaba que, de acuerdo con A. LAMASSOURE, «después de la firma del Acta Única, de las 230 leyes votadas por el Parlamento francés, 102 lo habían sido «bajo influencia comunitaria» y que J. DELORS

o limitados por los mecanismos de cofinanciación de los Fondos europeos o por las propias normas comunitarias sobre «ayudas de Estado»; en fin, la actuación del Gobierno central desborda, por lo general, el control ordinarios de los Parlamentos nacionales cuando se refiere a cuestiones europeas.

Por ello, algunos Parlamentos nacionales se dieron cuenta de la necesidad de su implicación mayor, no sólo pasivamente, cumpliendo las obligaciones comunitarias, sino también de manera activa propiciando discusiones e iniciativas en relación con la Unión Europea, controlando a su propio Gobierno que participa en el Consejo —el legislador tradicional en la Unión Europea—, pero también colaborando estrechamente con el Parlamento Europeo que desde 1992 se ha constituido en ámbitos limitados en colegislador.

En los últimos años y como consecuencia tanto de la descentralización territorial en Europa como de la ampliación de competencias de la Unión Europea que afecta a ámbitos que en algunos países están tradicionalmente en manos de poderes regionales y locales (medio ambiente, desarrollo regional, formación profesional, cultura, etc.), también los Parlamentos regionales han reclamado su implicación en la integración europea por razones prácticamente idénticas a las invocadas por los Parlamentos estatales.

Así pues, en el estado actual de la Unión Europea, que en virtud de las últimas reformas «constitucionales» —incluida la que actualmente se está gestando en la «Conferencia Intergubernamental 2000»— ha ampliado sus competencias y ha establecido un nuevo equilibrio institucional dotando al Parlamento Europeo de poderes legislativos, parece conveniente que revivamos, en primer lugar, los mecanismos de participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, atendiendo fundamentalmente a los efectos de la integración europea en sus funciones de control, legislativas y presupuestarias. En segundo lugar, es preciso que analicemos la experiencia del Parlamento español en la creación y aplicación del Derecho europeo, distinguiendo también las consecuencias producidas en su labor

al dirigirse al Parlamento Europeo el 6 de julio de 1988, calculaba que el 80% de la legislación económica, y quizás la fiscal y la social, serían de origen comunitario el 1 de enero de 1993. Desde luego que la entrada en vigor de los Tratados de Maastricht y de Amsterdam han conferido competencias extraordinariamente importantes a las Comunidades Europeas y a la Unión Europea, en detrimento de la posición de los Parlamentos nacionales.

legislativa, presupuestaria y de control. Por último, nuestro examen sería incompleto si no nos refiriésemos a los intentos de implicar a los Parlamentos regionales, y más en particular los Parlamentos autonómicos españoles, en la Unión Europea.

II. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La intervención de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea se produce de muy diversas maneras que, por razones expositivas, agrupamos en torno a los dos puntos de interés siguientes. En primer lugar, los Tratados constitutivos se someten, de acuerdo con las prácticas de cada uno de los Estados miembros (o en expresión de los Tratados constitutivos «de conformidad con sus respectivas normas constitucionales»), a autorización para su ratificación o adhesión por los Gobiernos nacionales; asimismo, los Parlamentos nacionales realizan su tarea de control político de sus respectivos Ejecutivos también en relación con la importante actividad desplegada por éstos en las instituciones comunitarias, particularmente a través del Consejo. En segundo lugar, dado que gran parte de la ejecución del Derecho europeo debe realizarse por los Parlamentos nacionales, resulta lógico que estén asociados en el proceso de adopción de decisiones que, hasta el Tratado de Maastricht, giraba básicamente en torno al Consejo; a este respecto la progresiva atribución al Parlamento Europeo de más amplios ámbitos donde ejercer la codecisión debería tener una influencia importante en la estrategia de los Parlamentos nacionales; en fin, los Parlamentos nacionales a la hora de ejercer sus tradicionales poderes presupuestarios resultan condicionados por la ejecución de un Presupuesto europeo que, si bien es cuantitativamente escaso, no deja de influir en ámbitos tan sensibles como la agricultura o el desarrollo regional.

A) *Los Parlamentos nacionales, la cooperación con el Parlamento Europeo y el control de los Gobiernos nacionales*

Los Parlamentos nacionales estuvieron asociados a la integración europea desde el primer momento de constitución de las Comunidades Europeas. De hecho, los primeros pasos del Parlamento Europeo fueron dados por parlamentarios nacionales designados para participar en la Asamblea europea, al modo que es habitual en órganos meramente deliberantes de otras organizaciones internacionales, como ocurre ahora, por ejemplo, en el

caso de la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa. Sin embargo, desde que en 1979 se celebraron las primeras elecciones por sufragio universal directo al Parlamento Europeo, se comenzó a sentir la necesidad de una mayor coordinación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

A pesar de la «supranacionalidad» que distingue a las Comunidades Europeas de las clásicas organizaciones internacionales, la participación institucional comunitaria sigue confiriendo un protagonismo indiscutible a los Ejecutivos, lo que explica que, en los primeros momentos de la integración europea, se relegase en cierta medida a los Parlamentos nacionales. La evolución de la integración, especialmente visible en la progresiva ampliación de competencias de la Comunidad Europea y de la Unión Europea en el Acta Única de 1986, el Tratado de Maastricht de 1992 o el Tratado de Amsterdam de 1997, produjo cierta inquietud en los Parlamentos nacionales traducándose en el establecimiento formal o informal de algunos mecanismos institucionales reconocidos «constitucionalmente» en el Tratado de Maastricht y, de manera especial, en el Tratado de Amsterdam.

1. Los Parlamentos nacionales y la participación en la adopción de la «Constitución comunitaria europea»

Los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y de la Unión Europea, y los Tratados que los reforman, han sido ratificados «de conformidad con [las] respectivas normas constitucionales [de los Estados miembros]», lo que por lo general implica una autorización expresa de los Parlamentos nacionales. Este es el caso por ejemplo de los procedimientos de revisión de los Tratados constitutivos (artículo 48 del Tratado UE) o la adopción de los Tratados de adhesión de nuevos Estados miembros (artículo 49 del Tratado UE). En algunos otros casos, aunque no esté previsto por el Derecho comunitario, los Gobiernos nacionales han reclamado una habilitación expresa de su Parlamento para participar en decisivas empresas europeas, como pudiera ser, por ejemplo, la decisión de pasar a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria (2).

(2) Este fue el caso del Gobierno alemán que solicitó la autorización expresa de las dos Cámaras parlamentarias, el *Bundesrat* (el 23 de abril de 1998) y el *Bundestag* (el 24 de abril de 1998) para participar en la Unión Económica y Monetaria; véanse los comentarios de Rainer ARNOLD, «L'Union monétaire européenne et la Constitution allemande», *Revue du Droit public* n° 3, 1998, pp. 649-657.

En los casos anteriores, los Parlamentos nacionales intervienen de una manera decisiva pero limitada al procedimiento de ratificación y actuando, por tanto, como es tradicional en las relaciones internacionales clásicas: deben aceptar o rechazar —sin más opciones— el tratado internacional en cuestión.

Aparte de esta participación, apenas si han tenido una implicación activa los Parlamentos nacionales en el diseño de los fundamentos constitucionales de la Unión Europea, siendo ésta una cuestión dejada hasta ahora en manos de los Gobiernos nacionales. Sin embargo, un síntoma de que las cosas están cambiando y de que es preciso asociar activamente a los Parlamentos nacionales en estas decisiones «constitucionales» lo constituye la actual experiencia de la «Convención» convocada en junio de 1999 por el Consejo Europeo de Colonia para elaborar un Proyecto de Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; en esta ocasión el órgano de negociación está compuesto por 15 representantes de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros; un representante del presidente de la Comisión Europea; 16 eurodiputados y 30 diputados de los Parlamentos nacionales (3).

2. Los Parlamentos nacionales y los mecanismos de control de los Gobiernos nacionales y su colaboración con el Parlamento Europeo

La función de control político de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos ha sido realizada con mayor o menor intensidad dependiendo de la tradición y estilo de cada Parlamento. Aunque el control político se ejerce también desde el Parlamento Europeo, sin embargo, es en el Parlamento nacional donde el control político adquiere un sentido particular de orientación de la participación nacional en la integración europea. En los últimos años se ha ensayado una colaboración institucional entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo que en un principio estaba preocupada por el control compartido de la actuación de los Gobiernos nacionales en el Consejo, pero que más recientemente, con la asunción de competencias legislativas por el Parlamento Europeo, debería revisar el enfoque tradicional.

(3) Fue el Consejo Europeo de Tampere, celebrado en octubre de 1999, el que estableció la composición de esta «convención» (*Boletín UE* n° 10/1999, p. 15).

a) Los mecanismos de control de los Parlamentos nacionales sobre sus Ejecutivos

Por lo que se refiere al ejercicio del control político de los Parlamentos nacionales y sus respectivos Gobiernos es de gran interés observar los distintos modelos de participación y control que realizan los Parlamentos nacionales a través de sus comisiones y, en particular, de las especializadas en asuntos europeos.

En su Resolución A4-179/97 el Parlamento Europeo, con la vista puesta en la Conferencia Intergubernamental que concluiría con la adopción del Tratado de Amsterdam, subrayó que:

«las modalidades del escrutinio parlamentario nacional sobre las cuestiones de la UE son enteramente de responsabilidad nacional; apoya el intercambio ininterrumpido de experiencias nacionales sobre estas cuestiones, de manera que los Parlamentos estén familiarizados con lo que sucede en otros lugares de la UE y se puedan adoptar las «mejores prácticas» sobre una base más amplia» (4).

Y a continuación el Parlamento Europeo ofreció algunas propuestas e iniciativas para reforzar el control parlamentario nacional: mejor examen de los documentos legislativos comunitarios, notificación previa de la legislación comunitaria y de otros documentos prelegislativos y de consulta, transmisión electrónica de documentos, programación y planificación legislativa, etc.

Todos los Parlamentos nacionales de los Estados comunitarios han constituido una o dos comisiones parlamentarias encargadas de los asuntos comunitarios europeos. Las funciones que desempeñan estas Comisiones de Asuntos Europeos son de muy distinta naturaleza. Si hiciésemos un ensayo de clasificar estas Comisiones Parlamentarias podríamos distinguir básicamente tres modelos en función de su mayor o menor control e influencia sobre su propio Gobierno en los asuntos europeos (5).

(4) Apartado 12 de la Resolución A4-179/97, de 12 de junio de 1997, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (*DOCE* n° C 200, de 30 de junio de 1997, p. 153).

(5) Stéphane PIERRÉ-CAPS, «L'adaptation du Parlement français au système communautaire», *op. cit.*, pp. 255-264; Guy SCOFFONI, «Les relations entre le Parlement européen

En el primer caso la Comisión parlamentaria controla y establece anticipadamente y con carácter vinculante las líneas de actuación del Gobierno nacional en el Consejo. Así ocurre con la «Comisión del Mercado Común» del Parlamento danés; el Gobierno danés debe elaborar y remitir a su Parlamento fichas detalladas sobre las propuestas comunitarias y sus consecuencias en el ámbito nacional; ningún ministro danés puede aceptar una propuesta comunitaria hasta que no haya concluido el control parlamentario; asimismo se ha establecido una cooperación estrecha entre la Comisión Parlamentaria Europea y las demás Comisiones del «Folketing». Si bien el control parlamentario es absoluto y demuestra la preeminencia del Parlamento sobre su Ejecutivo, de generalizarse este sistema implicaría retrasos y frenos a la negociación europea en el Consejo. Además si tenemos en cuenta la dimensión nacional de la codecisión del Parlamento Europeo, utilizando el sistema danés la adopción de decisiones comunitaria se desnaturaría o se haría imposible.

En el segundo caso, la Comisión parlamentaria puede suscitar un debate sobre cualquier cuestión importante y el Gobierno debe tener en cuenta en todo momento y en la medida de lo posible la posición parlamentaria. Esta es la práctica de las Comisiones sobre Asuntos Europeos del Parlamento británico, la Comisión de Asuntos Europeos del Bundesrat, la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento irlandés o las respectivas Comisiones Europeas de la Asamblea Nacional y del Senado en Francia (6). Este modelo, a diferencia del primero danés, resulta muy adecuado por implicar decididamente al Parlamento nacional cuya «autoritas» está por encima de cualquier duda, por su transparencia en el procedimiento decisorio y por el margen de maniobra que, sin duda, deja a los Gobiernos nacionales y, en su caso, al Parlamento Europeo a la hora de adoptar las normas comunitarias.

et les Parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté», *Cahiers de Droit européen*, 1992, p. 32; véase también el número monográfico titulado «National Parliaments and the European Union» coordinado por Philip NORTON y publicado por *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, nº 3, otoño de 1995.

(6) T. St. J. N. BATES, «European Community Legislation before the House of Commons», *Statute Law Review* vol. 12, nº 2, otoño de 1991, pp. 109-134, da cuenta del examen que la Cámara británica hace en 1989 de su participación durante los once años precedentes en la legislación europea llegando a la embarazosa conclusión de que el Parlamento británico quizás actúa como mero «grupo de presión»; desde luego que a partir de entonces tanto en ésta como en la Cámara alta su información y participación en los asuntos europeos constituyen un ejemplo de lo que debe ser una implicación equilibrada de un Parlamento nacional.

El tercer caso se produce cuando la Comisión parlamentaria de asuntos europeos actúan con posterioridad a la acción europea del Gobierno nacional, que mantiene informadas a esta Comisión especializada y a las demás Comisiones parlamentarias de su posición en el Consejo y de los resultados obtenidos. A este modelo responde, por ejemplo, la práctica de la Comisión Mixta para la Unión Europea en España. A diferencia de los dos primeros modelos, en este caso se evidencia el debilitamiento de los Parlamentos nacionales que ni la imaginación ni el interés de los parlamentarios nacionales parecen querer vencer.

Una nota significativa de estas Comisiones parlamentarias es la estrecha relación formal o informal que mantienen los diputados nacionales con los diputados del Parlamento Europeo. En algunos casos incluso en la Comisión parlamentaria nacional se integran europarlamentarios; así es en el Comité consultivo para cuestiones europeas de la Cámara de Representantes belga o en el Comité para la Unión Europea del Bundestag alemán. Desde luego que este sistema resulta especialmente aconsejado en un momento en que el Parlamento Europeo actúa en determinados ámbitos como colegislador. La generalización del procedimiento de codecisión, tal como se augura en la Conferencia Intergubernamental de 2000, pone de manifiesto una interesante vía de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento de adopción de decisiones. Asimismo, la ampliación de competencias, principalmente a partir de la creación por el Tratado de Maastricht de los dos pilares intergubernamentales, sin que haya supuesto una implicación decisiva del Parlamento Europeo, puede constituir un ámbito en el que se reclame con toda intensidad una atención particular de los Parlamentos nacionales. Por tanto, las comisiones parlamentarias de asuntos europeos han procurado incluir también entre sus competencias el control de las actuaciones en materia de política exterior y de seguridad común y en lo que se refiere a la cooperación policial y judicial en materia penal.

En suma, la importancia de estas Comisiones parlamentarias de asuntos europeos se ha visto confirmada con la consagración de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos de los Parlamentos Nacionales (COSAC) por los Tratados de Maastricht y de Amsterdam.

- b) La colaboración de los Parlamentos nacionales con el Parlamento Europeo: la COSAC

Precisamente la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en 1979 impidió una presencia directa de los parlamentarios nacionales

en la Cámara europea. Aunque se han celebrado algunas conferencias del más diverso tipo, de Presidentes de Asambleas Parlamentarias, de los Parlamentos nacionales, etc., el único ámbito estructurado de colaboración entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo que ha tenido una cierta estabilidad y continuidad ha sido la Conferencia de Órganos Especializados de Asuntos Comunitarios de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC) (7). Con el fin de impulsar estas iniciativas tanto el Tratado de Maastricht como el Tratado de Amsterdam han adoptado previsiones, de mayor o menor valor político y constitucional, en esta materia.

En dos Declaraciones del Tratado de Maastricht se presta una atención particular a los Parlamentos nacionales en la integración europea. La Declaración nº 13 se refiere al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea encargando a los Gobiernos de los Estados miembros la misión de velar «entre otros aspectos, por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas» y alentándoles para «que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular, gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones».

Asimismo, en la Declaración nº 14 del Tratado de Maastricht, relativa a la Conferencia de los Parlamentos, se manifiesta que:

«La Conferencia invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o «Assises»).

Se consultará a la Conferencia de los Parlamentos sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias

(7) En la obra del PARLAMENTO EUROPEO, *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Dirección General de Estudios, OPOCE, Luxemburgo, 1999, pp. 28-29 se recogen las siguientes iniciativas: la Conferencia de presidentes de asambleas parlamentarias de la Unión Europea, el Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria, la Conferencia de los Parlamentos y la COSAC. Las mismas son examinadas con detalle por Sabine DELMAS-DARROZE, «Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne», *Revue du Marché Unique Européen* 4/1999, pp. 143-182. Sobre las primeras «estrategias parlamentarias de vinculación al sistema comunitario» véase el estudio ya citado de Stéphane PIERRÉ-CAPS, «L'adaptation du Parlement français au système communautaire», pp. 265-273.

del Parlamento Europeo y los derechos de los Parlamentos nacionales. El presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión presentarán en cada sesión de la Conferencia de los Parlamentos un informe sobre el estado de la Unión».

Estas previsiones tuvieron unas consecuencias prácticas más bien modestas. En este sentido, la propia Comisión Europea en su Informe sobre el funcionamiento del Tratado de Maastricht, aun reconociendo la importancia de implicar a los Parlamentos nacionales, reconocía en 1995 que:

«con ocasión de la ratificación del Tratado [de Maastricht], varios Estados miembros modificaron sus procedimientos o prácticas internas a fin de permitir que los parlamentos nacionales desempeñasen un papel más importante.

En cualquier caso, la información o examen por parte de los parlamentos nacionales de las propuestas legislativas comunitarias depende fundamentalmente de las normas o prácticas constitucionales nacionales. Éstas varían considerablemente y algunos parlamentos consideran que deben centrar su atención en las orientaciones generales de la política europea, mientras que otros insisten en el control de la actividad legislativa» (8).

En efecto, la Conferencia de Parlamentos sólo había tenido una única sesión en Roma en diciembre de 1990 y el único procedimiento utilizado era la reunión periódica de la COSAC. El Tratado de Amsterdam intenta consolidar las anteriores propuestas adoptando un Protocolo —por tanto, el texto es parte del Tratado constitutivo y tiene sus mismos efectos— sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea cuyo contenido se hace girar sobre la «información a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros» y en el que se implica decisivamente a la COSAC.

El Parlamento Europeo había alentado y apoyado, en particular a través de su Resolución A4-179/97, una mayor implicación de los Parlamentos nacionales en las cuestiones europeas (9). Por su parte los Estados miembros, en par-

(8) Documento recogido en la obra de J. Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996*, vol. I, Textos oficiales de las instituciones de la Unión Europea y Fichas temáticas, Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, serie Política nº 18, Luxemburgo, 1996, p. 276.

(9) Resolución A4-179/97, de 12 de junio de 1997, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, ya citada.

ticular Francia y Alemania, habían mostrado su máximo interés por conseguir un acuerdo para fortalecer el control del Parlamento nacional sobre su propio Gobierno y, especialmente, por lograr una decidida participación de los Parlamentos nacionales en la elaboración de la legislación comunitaria (10).

Por esa razón el Protocolo del Tratado de Amsterdam establece, en primer lugar, una particularidad en el procedimiento de adopción de decisiones con el fin de que puedan participar los Parlamentos nacionales (11). Se pretende distinguir entre la capacidad legislativa comunitaria propiamente dicha y otros poderes normativos y administrativos, de modo que «el Consejo definirá los casos en los que deba considerarse que actúa en su capacidad legislativa» con el fin de aplicar el principio de transparencia de los documentos, votaciones, explicaciones de voto y declaraciones en el acta y de manera que los Parlamentos nacionales puedan estar informados de las normas legislativas que se vayan a adoptar en la Unión Europea (12).

Y, en segundo lugar, el Protocolo se inclina por utilizar la COSAC para participar en el proceso de adopción de decisiones comunitario. En este sentido el Protocolo del Tratado de Amsterdam atribuye a la COSAC competencias para:

«dirigir a las instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, basándose, en particular, en proyectos de

Sin embargo, a juicio de Sabine DELMAS-DARROZE, «Le traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne», *op. cit.*, pp. 181-182, «parece que el Tratado de Amsterdam ha ido tan lejos como ha sido posible en relación con la asociación de los Parlamentos nacionales teniendo en cuenta las reticencias de los países nórdicos y las reservas del Parlamento Europeo».

(10) Véanse con detalle las posiciones en los Estados miembros en la recopilación ya citada de J. Javier FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Libro blanco sobre la Conferencia Intergubernamental de 1996*, vol. III, primera parte, pp. 77-94.

(11) Téngase en cuenta que en Francia se había realizado una reforma constitucional en virtud de la cual se exige al Gobierno presentar a la Asamblea nacional y al Senado, desde el momento de su transmisión al Consejo de las Comunidades, las propuestas de actos comunitarios que contuviesen disposiciones de naturaleza legislativa; véase a este respecto el análisis detallado de María TORRES BONET, «El proceso de Unión Europea y la reforma de los reglamentos parlamentarios en Francia», *Revista de las Cortes Generales*, 1/1994, pp. 137-180. En el caso de Alemania véase el alcance de la reforma constitucional de 1992 tal como la examina Gerald KRETSCHMER, «Control parlamentario y cooperación interparlamentaria en la incorporación, aplicación y seguimiento de las consecuencias de las normas del Derecho Europeo en los Estados miembros de la Unión Europea», *Revista de las Cortes Generales* n° 33, 3/1994, pp. 147-182.

(12) De conformidad con lo previsto por el artículo 207.3 Tratado CE.

textos normativos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan de común acuerdo transmitirle, en función de la naturaleza de los asuntos que traten».

En definitiva, el Tratado de Amsterdam ofrece una vía de participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de creación de normas —cuando se adopten normas legislativas— y confía en que la COSAC sea el instrumento adecuado de participación de tales Parlamentos nacionales.

La COSAC, cuyas funciones son meramente de consulta y coordinación parlamentaria, se reunió por vez primera a iniciativa del Presidente de la Asamblea Nacional francesa en 1989. En su composición participan un máximo de 6 representantes de cada uno de los órganos parlamentarios especializados en asuntos europeos y 6 eurodiputados; se reúne cada seis meses convocada por el Parlamento del Estado miembro al que corresponde la presidencia del Consejo (13). No obstante, los resultados de tales reuniones son más bien escasos y de mínima proyección política.

Asimismo, parece obvio subrayar que en los Parlamentos nacionales debe mantenerse una estrecha coordinación en la estrategia de control del respectivo Ejecutivo entre las comisiones parlamentarias de asuntos europeos y las tradicionales comisiones parlamentarias (agricultura, pesca, industria, medio ambiente, etc.).

Entre tanto, algunos Parlamentos nacionales, como ambas cámaras del francés y del británico, han dado muestras de una preocupación y un interés que se manifiesta en su importante labor de investigación y estudio de las cuestiones europeas. En estos casos las respectivas comisiones parlamentarias de asuntos europeos establecen prioridades sobre las cuestiones más relevantes y se preocupan de que sus trabajos, que suelen ser de gran calidad técnica y de cierta profundidad política, tengan una amplia difusión.

B) *La ejecución normativa de las obligaciones comunitarias por los Parlamentos nacionales*

Los Parlamentos nacionales cumplen una función esencial al aplicar legislativamente las obligaciones comunitarias asumidas por los respectivos

(13) El Reglamento vigente de la COSAC fue adoptado en la XXI reunión de Helsinki, en octubre de 1999 y se publicó en el *DOCE* n.º C 175, de 24 de junio de 2000, p. 1.

Estados miembros. Hasta no hace mucho los Parlamentos nacionales eran meros «ejecutores» de las normas comunitarias adoptadas en un procedimiento en el que no habían tenido participación ni información alguna. En su tarea de realizar la «ejecución del Derecho comunitario» los Parlamentos nacionales han visto afectadas sus propias competencias, e incluso el incumplimiento de un Estado miembro de sus obligaciones comunitarias europeas puede tener su origen en un comportamiento del Parlamento nacional, sea por la vigencia de una ley nacional contraria a las obligaciones comunitarias o precisamente por la falta de adopción de normas legislativas.

1. Las relaciones entre el Derecho comunitario y las leyes nacionales: los desarrollos jurisprudenciales del Tribunal de Justicia

Las relaciones entre el Derecho comunitario y los Derechos nacionales están presididas por los principios básicos de la integración comunitaria: la primacía del Derecho comunitario sobre los Derechos nacionales; el efecto directo del Derecho comunitario en los ordenamientos internos; y la responsabilidad del Estado por violación del Derecho comunitario. Cuando las relaciones se producen más precisamente entre el Derecho comunitario y las normas legislativas adoptadas por los Parlamentos nacionales, los anteriores principios no resultan alterados tal como se deduce de una importante jurisprudencia elaborada por el Tribunal de Justicia. Además, a la hora de aplicar el Derecho comunitario no se distingue en razón de la naturaleza de las normas internas, sean normas de rango constitucional, legal o meramente reglamentario, tal como ha tenido ocasión de subrayar reiteradamente el Tribunal de Justicia.

El ordenamiento comunitario europeo, utilizando técnicas propias del Derecho internacional público, considera que los Parlamentos nacionales son meros órganos estatales, y por tanto un instrumento para garantizar la ejecución del Derecho europeo. Del mismo modo, las leyes adoptadas por los Parlamentos nacionales no dejan de ser simplemente normas estatales que, a la hora de ponerlas en relación con las normas comunitarias, deben ceder frente a principios como el de primacía (14) y efecto directo (15) de

(14) Apartado 20 de la sentencia de 22 de octubre de 1998, IN.CO.GE. '90 Srl y otras (C-10/97 a C-22/97, *Rec.* p. I-6307).

(15) El caso *Factortame* ilustra claramente la relación entre la legislación británica y el Derecho comunitario; véanse, en particular, las decisiones del Tribunal de Justicia: el auto de 10 de octubre de 1989, Comisión / Reino Unido (246/89R, *Rec.* p. 3125), la sentencia de 4 de octubre de 1991, Comisión / Reino Unido (C-246/89, *Rec.* p. I-4585), la sentencia de

las normas europeas, y la violación del ordenamiento comunitario por leyes nacionales implica la responsabilidad del Estado miembro respectivo y puede generar un derecho de indemnización del particular que haya sufrido un daño (16). De manera complementaria, el Tribunal de Justicia ha deducido la obligación de los órganos nacionales, en particular de los jueces, de interpretar la legislación nacional de conformidad con el Derecho comunitario (17).

Por otra parte, el Tribunal de Justicia ha reconocido que en muchos casos no es precisa una incorporación formal del Derecho comunitario, dado que basta con un contexto normativo adecuado que asegure una aplicación efectiva de la norma comunitaria. Este principio se aplica respecto de cualquier norma comunitaria, cualquiera que sea su forma jurídica: una disposición del Tratado constitutivo, un Reglamento o una Directiva, etc. No obstante, la jurisprudencia comunitaria también exige que la norma interna sea vinculante y que, por ejemplo, en el caso de transposición de las Directivas se realice mediante normas internas suficientemente claras y precisas. En consecuencia, todos los Estados miembros deben dar a las Directivas una ejecución enteramente ajustada a las exigencias de seguridad jurídica de modo que los particulares estén en condiciones de conocer todos sus derechos y de ejercerlos (18).

2. Limitaciones comunitarias en la adopción de leyes por los Parlamentos nacionales: «ayudas de Estado», reglamentaciones técnicas y legislación nacional «monetaria»

El ordenamiento comunitario limita la autonomía de los Parlamentos nacionales no sólo sustantivamente sino también en el propio procedimien-

19 de junio de 1990, *Factortame I* (C-213/89, *Rec. p. I-2433*) y la sentencia de 25 de julio de 1991, *Factortame II* (C-221/89, *Rec. p. I-3905*).

(16) TJ CE, sentencia de 5 de marzo de 1996, *Brasserie du pêcheur y Factortame III* (C-46/93 y C-48/93, *Rec. p. I-1029*); en sus apartados 32 y 36 indica el Tribunal de Justicia que «el principio [de la responsabilidad del Estado por los daños causados a los particulares por violaciones del Derecho comunitario] es válido para cualquier supuesto de violación del Derecho comunitario por parte de un Estado miembro, independientemente de cuál sea el órgano del Estado miembro a cuya acción u omisión se deba el incumplimiento [y en particular la obligación de reparar los daños] es aplicable cuando el incumplimiento reprochado sea atribuido al legislador nacional».

(17) Apartado 48 de la sentencia de 25 de febrero de 1999, *Carbonari y otros* (C-131/97, *Rec. p. I-1103*).

(18) Apartado 19 de la sentencia de 25 de julio de 1991, *Emmott* (C-208/90, *Rec. p. I-4269*) y apartado 32 de la sentencia de 27 de octubre de 1993, *Steenhorst-Neerings* (C-338/91, *Rec. p. I-5475*).

to legislativo tal como se deduce de las obligaciones establecidas por los Tratados constitutivos o por el Derecho derivado en materia de ayudas públicas, de reglamentaciones de carácter técnico, de adopción de legislación monetaria, etc. (19). En estos casos es precisa una comunicación previa del proyecto de norma legislativa a la Comisión Europea, al Banco Central Europeo, etc.

- a) El régimen comunitario de ayudas públicas: compatibilidad y autorización por la Comisión Europea

Los poderes legislativos de los Parlamentos nacionales están sometidos al régimen comunitario de ayudas de Estado, tanto en lo que se refiere a la compatibilidad de la ayuda con el mercado común como en lo que se refiere a la necesidad de notificar a la Comisión Europea cualquier ayuda de Estado que se pretenda conceder.

En efecto, el régimen comunitario de ayudas de Estado se basa fundamentalmente en los poderes de control que el Tratado CE ha concedido a la Comisión Europea. Además de establecer un «control permanente» por parte de la Comisión de todos los regímenes de ayuda existentes en la Unión Europea (artículo 88.1 y 2 del Tratado CE), el Tratado establece un procedimiento específico de notificación a la Comisión Europea de «los proyectos dirigidos a conceder o modificar ayudas» (artículo 88.3 del Tratado CE). Estos dos procedimientos de control de las ayudas han sido objeto de interpretación por el Tribunal de Justicia y han permitido la consolidación de una práctica administrativa de colaboración entre la Comisión Europea y los Estados miembros.

Con el fin de codificar y consolidar la práctica administrativa de la Comisión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, el Consejo adoptó el Reglamento 659/1999, de 22 de marzo de 1999, por el que se establecen disposiciones de aplicación del artículo 93 [nuevo artículo 88] del Tratado CE (20). El Reglamento distingue varios regímenes según que se trate, básicamente, de «nuevas ayudas», de «ayudas existentes» o de «ayudas no notificadas o ilegales». Los procedimientos y las consecuencias se corres-

(19) Jan H. JANS, «National legislative autonomy? The procedural constraints of European Law», *Legal Issues of European Integration* 2/1998, pp. 25-58.

(20) DOCE n° L 83, de 27 de marzo, p. 1.

ponden básicamente con la doctrina que había desarrollado previamente el Tribunal de Justicia.

El mayor interés del régimen de ayudas públicas radica, en primer lugar, en el procedimiento de notificación de nuevas ayudas; y en segundo lugar, en las consecuencias que derivan de las denominadas ayudas «ilegales» y de su eventual recuperación. Por tanto, la adopción de leyes nacionales que prevean la concesión de ayudas a empresas exige una adaptación previa a los criterios comunitarios y la notificación de los proyectos normativos para su aprobación por la Comisión Europea. Las consecuencias de esta «ilegalidad» de la concesión de las ayudas sin cumplir el trámite de notificación previa pueden exigir, en determinados casos y de acuerdo con el Tribunal de Justicia, su recuperación por las autoridades nacionales.

b) La notificación previa a la Comisión Europea de normas y reglamentaciones técnicas

Con el fin de realizar el mercado común europeo se adoptó la Directiva 83/189/CEE en virtud de la cual se regulaba el procedimiento de notificación previa a la Comisión Europea de los reglamentos y especificaciones técnicas de los productos industriales (21). El Tribunal de Justicia ha confirmado la gran importancia y los graves efectos que tiene la falta de notificación de legislaciones nacionales que contengan normas y reglamentaciones técnicas hasta el punto que esta Directiva condiciona el procedimiento de adopción de normas en los respectivos ámbitos nacionales. El incumplimiento de los trámites previstos en la Directiva —concretamente, la falta de notificación del proyecto de norma técnica a la Comisión Europea— tiene como consecuencia, y en casos bien determinados, la inaplicabilidad de los reglamentos técnicos de que se trate.

En efecto, por una parte la falta de notificación del proyecto de norma técnica a la Comisión Europea—, implica, tal como ha establecido el Tribunal de Justicia en su sentencia *CIA Security*, que «los particulares pueden ampararse en la Directiva ante el órgano jurisdiccional, al que incumbe ne-

(21) La Directiva 88/182/CE incluyó también en el ámbito de aplicación de la Directiva 83/189 los productos agrícolas y la Directiva 94/10/CE amplió y sustituyó la regulación anterior. En estos momentos está en vigor la Directiva 98/34/CE que codifica la normativa comunitaria anterior.

garse a aplicar un reglamento técnico nacional que no haya sido notificado con arreglo a la Directiva» (22).

Asimismo, la sentencia *Bic Benelux SA* considera, en respuesta a la cuestión prejudicial del Consejo de Estado belga, que la norma interna que no ha cumplido precisamente el procedimiento de la referida Directiva 83/189 es un reglamento técnico, por lo que el tribunal belga deberá deducir todas las consecuencias —nulidad o inaplicación por ejemplo— que deriven del incumplimiento de la Directiva (23).

En cambio, el Tribunal de Justicia ha puesto límites a su propia jurisprudencia sobre la falta de notificación de reglamentaciones técnicas en la sentencia *Lemmens* resumiendo y precisando su jurisprudencia anterior (24).

c) Las limitaciones de la legislación nacional adoptada en el marco de la Unión Económica y Monetaria

Con la atribución prácticamente plena de las competencias estatales en materia de política monetaria, los Estados que participan en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria han visto reducidos considerablemente sus poderes normativos, que por lo general estaban en manos de los Parlamentos nacionales. Así se ha podido comprobar, por ejemplo, a la hora de adoptar las leyes de aplicación del régimen comunitario sobre el euro, de modo que los Parlamentos nacionales sólo han podido adoptar aquellas medidas que les permitía el marco comunitario sobre la moneda única, limitándose a regular algunos aspectos del período transitorio de tres años previsto para la introducción del euro.

(22) TJ CE, sentencia de 30 de abril de 1996, *CIA Security* (C-194/94, *Rec.* p. I-2201). En los mismos términos recuerdan esta jurisprudencia las Notificaciones de proyectos nacionales de reglas técnicas que periódicamente publica la Comisión Europea en el *Diario Oficial* (por ejemplo véase el *DOCE* n° C 14, de 19 de enero de 2000, p. 2).

(23) TJ CE, sentencia de 20 de marzo de 1997, *Bic Benelux SA* (C-13/96, *Rec.* p. I-1753).

(24) TJ CE, sentencia de 16 de junio de 1998, *Lemmens* (C-226/97, *Rec.* p. I-3711); en la misma el Tribunal comunitario reconoce que «el incumplimiento de la obligación impuesta por su artículo 8 [de la Directiva 83/189], de notificar una reglamentación técnica relativa a los alcoholímetros no impide que pueda invocarse frente al particular acusado de conducir en estado de embriaguez la prueba obtenida mediante un alcoholímetro autorizado con arreglo a los reglamentos no notificados» (apartado 37).

Además se ha establecido un mecanismo comunitario de comunicación de la legislación nacional que afecte a cuestiones monetarias. En efecto, la Decisión 98/415/CE del Consejo, de 29 de junio de 1998, relativa a la consulta de las autoridades nacionales al Banco Central Europeo acerca de los proyectos de disposiciones legales (25) exige de los Estados miembros, incluidos por tanto los Parlamentos nacionales, que consulten al Banco Central Europeo sobre las normas generales que pretendan adoptar en materia monetaria, medios de pago, bancos centrales nacionales, entidades financieras, etc.

3. La calidad legislativa de las normas comunitarias y de las leyes nacionales de aplicación

Desde la adopción del Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad ha tenido efectos muy saludables en su intento por mejorar la calidad de la legislación comunitaria. El Tratado de Amsterdam codifica la práctica desarrollada desde entonces en esta materia en un Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad y la Conferencia Intergubernamental de 1996 adopta una Declaración sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria.

Al mismo tiempo la Comisión Europea había promovido iniciativas y realizado propuestas como la del Grupo MOLITOR (1994-1995); la iniciativa SLIM («Simpler Legislation for the Internal Market») que fue adoptada en 1996 para mejorar la legislación del mercado interior; y el programa BEST («Business Environment Simplification Task Force»), adoptado en 1997 y cuyo objetivo es que las normas favorezcan el entorno de las empresas. Precisamente el Consejo de «Mercado Interior», de 17 de marzo de 2000, ha encargado a la Comisión Europea que antes de junio de 2001 le proponga una «iniciativa integrada» en esta materia (26).

El Acuerdo interinstitucional adoptado por el Parlamento, el Consejo y la Comisión, el 22 de diciembre de 1998, relativo a las directrices comunes sobre la calidad de la redacción de la legislación comunitaria, constituye la culminación de esta evolución (27). Uno de los objetivos de este Acuerdo

(25) *DOCE* nº L 189, de 3 de julio de 1998, p. 42.

(26) *Europe* nº 7679, de 18 de marzo de 2000, p. 9.

(27) *DOCE* nº C 73, de 17 de marzo de 1999, p. 1. Asimismo, el Consejo Europeo de Helsinki, de 10 y 11 de diciembre de 1999, al examinar la función legislativa del Consejo ha

es, como reconoce su primer considerando, conseguir mejorar no sólo la legislación comunitaria sino, por esa vía, permitir «la ejecución correcta y la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en los Estados miembros» (28).

Así pues, los Parlamentos nacionales cumplen sus obligaciones de ejecución legislativa del Derecho comunitario en un contexto de inflación legislativa característico de las sociedades modernas. Por esa razón, los esfuerzos por mejorar la calidad de las normas comunitarias se verían debilitados si no se tuviesen en cuenta estos objetivos de mejora de la calidad de la legislación nacional de aplicación. En suma, es preciso que la calidad y mejora de la legislación comunitaria se reflejen en las normas nacionales de ejecución.

propuesto que se haga un «uso adecuado de los instrumentos legislativos y [una] mejora de la calidad de la redacción» así como la «mejora de los procedimientos de codificación» («Un Consejo eficaz para una Unión Ampliada, Directrices para la reforma y Recomendaciones operativas», *Conclusiones de la Presidencia*, SN 300/99/ES, Anexo III, p. 11).

(28) En el Informe A4-0498/98 del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 1998, sobre un proyecto de acuerdo interinstitucional sobre la calidad de la redacción de los textos legislativos (Ponente Ana PALACIO VALLELERSUNDI, PE 225.906/def., pp. 13-14); se subraya que a la hora de elaborar este Acuerdo interinstitucional se tuvieron en cuenta las experiencias de los Gobierno y Parlamentos nacionales, de manera que: «Aunque si bien en el plano formal, los ordenamientos jurídicos comunitario y nacionales permanecen separados inevitablemente, la redefinición de las competencias vinculadas a la adopción de tres tratados en diez años ha modificado profundamente varios equilibrios a nivel de los sistemas jurídicos y ha originado una interdependencia entre las disposiciones nacionales y comunitarias (interoperabilidad). La gran mayoría de las normas dictadas por la Comunidad son directivas —y carecen pues de aplicabilidad directa. La transposición por parte de las autoridades nacionales competentes constituye la última etapa en la formulación concreta de las normas que se promulgarán y aplicarán finalmente. Los Parlamentos nacionales tienen que desempeñar un papel clave de control de sus gobiernos respectivos en relación con la calidad de la redacción de los textos legislativos». Y a continuación Ana de PALACIO recuerda dos procedimientos de control *ex ante* de la calidad de la redacción: en Italia a través de un órgano parlamentario mixto que de acuerdo con el artículo 79 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y con carácter consultivo emite dictámenes sobre los textos y los transmite a las comisiones competentes; en España, conforme al artículo 119 del Reglamento de las Cortes es la Mesa de la Cámara la que puede por propia iniciativa o a petición de la Comisión competente remitir el texto del Pleno a dicha Comisión «con el único fin de que, en el plazo de un mes, ésta lleve a cabo una redacción armoniosa que respete las resoluciones del Pleno. Posteriormente, el dictamen elaborado se somete a la decisión final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto en una sola votación»

C) *Los poderes presupuestarios de los Parlamentos nacionales y los efectos de la integración europea*

Los presupuestos nacionales, y por tanto los poderes de los Parlamentos nacionales, están sometidos a muy variadas limitaciones por el ordenamiento comunitario. Así, en primer lugar, más del 80% del Presupuesto comunitario se canaliza a través de las Administraciones nacionales y en determinados casos la financiación comunitaria exige una cofinanciación nacional. Tratándose de cofinanciación comunitaria, como serían las intervenciones de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, la ejecución del presupuesto nacional en ese ámbito específico está sometida a la regulación y a los controles comunitarios. Del mismo modo, en la aplicación de los Fondos europeos (el FEOGA-Garantía y los Fondos estructurales) la Comisión Europea cuenta con un mecanismo de correcciones financieras, tal como están previstas por los respectivos Reglamentos comunitarios, en virtud del cual puede redistribuir, reducir o retirar la ayuda concedida (29).

En segundo lugar, los Presupuestos nacionales están sometidos a ciertas limitaciones derivadas de normas comunitarias. En el marco de la Unión Económica y Monetaria los Estados que han adoptado el euro deben cumplir las obligaciones que derivan del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, en particular el Reglamento 1466/97 sobre la supervisión de situaciones presupuestarias y coordinación de las políticas económicas o el Reglamento 1467/97 relativo al procedimiento de déficit excesivo (30).

En fin, tal como hemos visto, las subvenciones públicas a las empresas están sometidas a un régimen de examen permanente y de autorización previa de las nuevas ayudas; en caso de incumplimiento de las obligaciones comunitarias, la sanción puede llegar a exigir la recuperación de las ayudas concedidas «ilegalmente» desde el punto de vista comunitario europeo.

(29) Véase, por ejemplo, mi estudio *El control financiero interno de los Fondos estructurales europeos en la España de las Autonomías*, IGAE, Ministerio de Hacienda, Madrid, 2000, pp. 32-89.

(30) DOCE nº L 209, de 2 de agosto de 1997, pp. 1 y 6, respectivamente.

III. LA EXPERIENCIA ESPAÑOLA DE LAS CORTES GENERALES EN LA CREACIÓN Y EN LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO (1985-2000)

El Parlamento español ha tenido una participación decisiva en el proceso de adhesión y de integración de España en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea: en primer lugar, han autorizado de manera prácticamente unánime el Tratado de Adhesión y los demás Tratados de reforma; en segundo lugar, el Parlamento español ha desarrollado una importante función legislativa en cumplimiento de obligaciones comunitarias; en fin, en su labor presupuestaria y de control sobre el Gobierno español, las Cortes han tenido muy presente la dimensión comunitaria europea. A continuación tratamos de examinar detenidamente los anteriores extremos, detallando algunos aspectos relevantes de esta participación del Parlamento español y poniendo ejemplos prácticos de cómo se han desarrollado sus actividades relacionadas con la creación y la aplicación del Derecho europeo.

A) *Las Cortes Generales y la participación de España en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea: procedimiento, límites y garantías constitucionales*

La clave de la implicación de las Cortes en la Unión Europea radica en el artículo 93 de la Constitución española, adoptado por las Cortes constituyentes con el fin de dar fundamento constitucional a la participación española en la integración europea, de manera que:

«Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión».

Este artículo 93 de la Constitución establece el *procedimiento*, del mismo se deducen los *límites* y en el mismo se fundan las *garantías* de la participación de España en las Comunidades Europeas y en la Unión Europea.

Utilizando este procedimiento constitucional España ha podido ser parte del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas y de los sucesivos Tratados modificativos de los Tratados constitutivos; sin embargo, en virtud del artículo 93 de la Constitución no fue posible adoptar el Tratado de

Maastricht, que contenía una disposición contraria a la Constitución española, sin que previamente se modificase ésta, por primera y única vez.

En efecto, la adopción por los Estados comunitarios de Tratados como el Acta Única, el Tratado de Maastricht o el Tratado de Amsterdam ha exigido en muchos de estos países una o sucesivas modificaciones constitucionales, particularmente en Alemania, Francia, Irlanda, etc. Sin embargo, en España se ha considerado suficiente el artículo 93 de la Constitución española para realizar la adhesión en 1986 y también para asumir las obligaciones que derivan del Acta Única (en vigor en 1987), del Tratado de Maastricht (en vigor el 1 de noviembre de 1993) —aunque con la salvedad que veremos inmediatamente—, y del Tratado de Amsterdam (en vigor desde el 1 de mayo de 1999), así como la aceptación de la cuarta adhesión a la Unión Europea que fue efectiva desde 1995.

Hasta el momento únicamente la ratificación del Tratado de Maastricht ha exigido una modificación previa de la Constitución española para, después, siguiendo el procedimiento del artículo 93 de la Constitución, ratificar el Tratado de la Unión Europea. Fue el Tribunal Constitucional español el que en su Declaración de 1 de julio de 1992 (31) puso de manifiesto el alcance de esta disposición constitucional al señalar que:

«el art. 93 permite atribuciones o cesiones para «el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución» y su actualización comportará —ha comportado ya— una determinada limitación o restricción, a ciertos efectos, de atribuciones y competencias de los poderes públicos españoles (limitación de «derechos soberanos», en expresión del Tribunal de Justicia de las Comunidades, caso Costa / Enel, Sentencia de 15 de julio de 1964)» (F.j. 4.4).

Sin embargo, el Tribunal Constitucional señaló a continuación sus límites de manera que por esta vía del artículo 93 no es posible, como previamente había entendido el Consejo de Estado, introducir una incompatibilidad entre la Constitución española y el Tratado de Maastricht en la medida en que, con el fin de mantener la «coherencia constitucional»:

(31) BOE nº 177, *Suplemento*, de 24 de julio de 1992.

«en virtud del art. 93 las Cortes Generales pueden, en suma, ceder o atribuir el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución, no disponer de la Constitución misma, contrariando o permitiendo contrariar, sus determinaciones, pues, ni el poder de revisión constitucional es una «competencia» cuyo ejercicio fuera susceptible de cesión, ni la propia Constitución admite ser reformada por otro cauce que no sea el de su título X» (F.j. 4.8).

Consecuentemente, se realizó la reforma del artículo 13, apartado 2, de la Constitución española (32); en la exposición de motivos de esta Reforma constitucional se explica que:

«desde el momento mismo del ingreso de España en las Comunidades Europeas, las Cortes Generales han dotado, paulatinamente, al ordenamiento jurídico de los instrumentos normativos necesarios para acompasar la realidad legal y política española al ritmo del cambio histórico de institucionalización de la idea de Europa. En el marco de ese proceso de desarrollo gradual y creciente consolidación de la Unidad Europea —eficazmente acogido en la vertiente del derecho interno español por la moderna perspectiva aportada por el artículo 93 de la Constitución Española...».

En suma, el artículo 93 de la Constitución constituye un procedimiento adecuado de transferencia de competencias soberanas, aunque en virtud del mismo no se puede contradecir o contrariar la Constitución.

Por otra parte, en este artículo 93 se adivina la trascendencia de esta tarea y la necesidad de implicar a todos los órganos del Estado hasta el punto que erige a las Cortes Generales y al Gobierno central en garantes del cumplimiento de los tratados y resoluciones de los organismos supranacionales titulares de la cesión del ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Dada la juventud de nuestra Constitución, el diseño de los distintos poderes del Estado así como los procedimientos de creación y aplicación del Derecho establecidos han resultado, por lo general, apropiados para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

(32) La reforma fue aprobada por las Cortes Generales en sesiones plenarios del Congreso de los Diputados, de 22 de julio de 1992, y del Senado, de 30 de julio de 1992, y fue sancionada por el Rey el 27 de agosto de 1992 (*BOE* n° 207, de 28 de agosto de 1992).

La única actuación expresa con el fin de clarificar el alcance del segundo inciso del artículo 93 de la Constitución lo constituye la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (33), en cuya Exposición de Motivos se advierte que:

«En esta nueva situación [provocada por la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y su Declaración sobre el cometido de los Parlamentos nacionales] es preciso desarrollar el artículo 93 de la Constitución que afirma...».

Sin embargo, la indefinición de nuestra Constitución en cuanto al Estado de las Autonomías ha repercutido, sin duda, en las dificultades habidas para hacer efectiva una participación autonómica regional en la integración europea y, más en particular, para asegurar una recepción constitucionalmente adecuada del ordenamiento comunitario en los ámbitos propiamente autonómicos. De hecho, esta disposición constitucional podría servir de fundamento para eventuales intervenciones «centrales» en garantía del cumplimiento del Derecho comunitario (34).

B) *La Comisión Mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea: mecanismos de participación y control del Gobierno de la Nación*

Si bien las Cortes españolas han sido fieles cumplidoras de las obligaciones comunitarias, no es exagerado decir que han ejercido con escaso entusiasmo sus competencias de iniciativa y de control en relación con la integración europea. Y así se puede comprobar en el caso de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas establecida en virtud de la Ley 47/1985, modificada parcialmente por una Ley 18/1988 y que ha sido sustituida por la actual Comisión Mixta para la Unión Europea regulada en la citada Ley 8/1994 que fue adoptada al poco de entrar en vigor el Tratado de Maastricht (35).

(33) BOE nº 120, de 20 de mayo.

(34) Véanse, con más detalles, estas posibilidades en mi estudio *La ejecución del Derecho comunitario europeo en España*, Civitas, Madrid, 1994, pp. 453-467.

(35) Así lo confirma el estudio de Manuel CIENFUEGOS MATEO, «El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995», *Revista de las Cortes Generales*, nº 38, 2/1996, pp. 47-99.

En todo caso el protagonismo de las Cámaras legislativas españolas corresponde sin duda al Congreso de los Diputados que, en cuanto se refiere a la actividad de control, consagró en los últimos años una práctica conforme a la cual el Presidente del Gobierno comparece y rinde cuentas de cada Consejo Europeo; práctica que fue consolidada por una previsión expresa de la citada Ley 8/1994.

1. La creación y la composición de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Fue la Ley 47/1985 la que estableció por vez primera la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre Comunidades Europeas encomendándole la función de supervisar los Reales Decretos Legislativos que adoptase el Gobierno en ejercicio de la delegación legislativa. Esta regulación fue modificada por la Ley de 1988 en virtud de la cual se flexibilizaba la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta (36). La Ley 8/1994 confiesa en su exposición de motivos que la entrada en vigor del Tratado de Maastricht exige una mayor participación de las Cortes. De hecho, el artículo 1 de esta Ley es muy elocuente al disponer que:

«Se establece una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado, denominada Comisión Mixta para la Unión Europea, con el fin de que las Cortes Generales tengan la participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea y dispongan, en general, de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea».

La composición de la Comisión Mixta es flexible en la medida en que corresponde establecer el número de diputados y senadores a las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta al inicio de cada legislatura. En la Comisión Mixta se asegura una representación de todos los Grupos Parlamentarios (37).

(36) Véase un detenido análisis de los primeros pasos de la Comisión Mixta, hasta la Ley 8/1994, en el estudio de Magdalena M^a MARTÍN MARTÍNEZ, «El control parlamentario de la política comunitaria», *Revista de Instituciones Europeas* vol. 22, n.º 2, mayo-agosto de 1995, pp. 445-474.

(37) Así, por ejemplo, la Comisión Mixta de la VI Legislatura (1996-2000) fue constituida el 10 de junio de 1996 y estaba integrada por 42 miembros, de los cuales 25 eran diputados y 17 eran senadores. En la VII Legislatura, la composición de esta Comisión Mixta es de 47 miembros, 26 diputados y 21 senadores, desde su constitución el 23 de mayo de 2000 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, VII legislatura, n.º 1).

2. Las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea

La Ley 8/1994 es muy ambiciosa a la hora de establecer las competencias de la Comisión Mixta, aunque, en realidad, sus funciones pueden resumirse en tres: ser informada sobre cuestiones europeas (apartados a), b), d) y e) del artículo 3); celebrar debates o realizar informes sobre la integración europea (apartados c) y f) del citado artículo 3); y cooperar con el Parlamento Europeo y con los demás Parlamentos nacionales de la Unión Europea (apartados g), h) e i) del artículo 3).

La primera función de la Comisión Mixta consiste en recibir información del más diverso tipo y naturaleza sobre la integración europea. Así, por ejemplo, debe ser informada tanto de las propuestas legislativas de la Comisión Europea como de la política del Gobierno en la Unión Europea y de las decisiones y acuerdos adoptados en el Consejo. Como ya sucedió en la primera Comisión Mixta constituida por la Ley 47/1985, con carácter general se le atribuye a ésta la competencia de «conocer, tras su publicación, los decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado comunitario». Esta es una atribución muy limitada porque poco podrá hacer la Comisión Mixta una vez publicada la norma y además la referida disposición resulta deficiente en su redacción en la medida en que por vía de Decreto legislativo se puede dar ejecución a cualquier norma comunitaria, incluida una de Derecho originario.

Asimismo, la Disposición adicional primera de la Ley reitera una obligación legal ya establecida conforme a la cual «el Consejo de Estado deberá ser consultado sobre las normas que se dicten en ejecución, cumplimiento y desarrollo del Derecho comunitario europeo, de conformidad y en los términos establecidos en su propia Ley Orgánica»; sin embargo, se pierde una ocasión para mejorar la coordinación de actuaciones entre la Comisión Mixta y el Consejo de Estado que, sin duda, podría resultar muy beneficiosa desde todos los puntos de vista.

En segundo lugar, la Comisión Mixta puede celebrar debates o realizar informes en cuestiones europeas. Hasta ahora los debates han sido más bien escasos y la Comisión Mixta no parece haber ocupado su tiempo en muchos informes y cuando lo ha hecho ha sido respecto de cuestiones tan importantes y apremiantes que sus conclusiones apenas si han tenido influencia real

en la actuación política del Gobierno (38). En cambio, el artículo 4 de la Ley 8/1994 constituye la codificación de una saludable práctica parlamentaria consistente en que el Presidente del Gobierno comparece con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario y extraordinario, para informar no a la Comisión Mixta, sino al Pleno del Congreso. Desde nuestra adhesión a las Comunidades Europeas este mecanismo, aparte del control evidente que pretende, suele ser una autocomplaciente tribuna del Presidente del Gobierno sobre sus logros personales en las cumbres europeas.

En tercer lugar, la Comisión Mixta está facultada para mantener *relaciones de cooperación con el Parlamento Europeo y con otros Parlamentos nacionales* de la Unión Europea. En este caso, el legislador ha sido generoso al explicar todo tipo de relaciones y mecanismos de cooperación con el Parlamento Europeo y los demás Parlamentos nacionales. Sin embargo, los resultados de tan amplio despliegue han sido más bien modestos.

Así pues, en los años de funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea no se puede hacer un balance muy alentador de su actividad. Con ligeras variaciones de una a otra Legislatura, la Comisión Mixta no ha sido más que una comisión parlamentaria al servicio del Gobierno español, una cómoda vía de lucimiento de los miembros del Gobierno correspondiente, sin que apenas se haya producido debate, cooperación o control de alcance e interés reseñable.

C) *La aplicación legislativa por las Cortes Generales de las obligaciones comunitarias europeas*

Las Cortes Generales han intervenido para cumplir las obligaciones comunitarias cuando era preciso modificar normas con rango de ley o cuando la materia afectada estaba reservada a la ley. Un examen general de las normas legales adoptadas por las Cortes Generales en aplicación del ordenamiento comunitario muestra la variedad de instrumentos con que cuenta el Legislador español para todo tipo de circunstancias. A continuación examinamos los tipos de leyes más utilizados (leyes de delegación, leyes ordina-

(38) Véase, por ejemplo, el debate y aprobación del Informe sobre el proceso de ampliación de la Unión Europea y Agenda 2000 (*Diario de Sesiones de las Cortes Generales, Comisiones Mixtas*, VI Legislatura, nº 155, sesión nº 28 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 23 de noviembre de 1999, p. 3266; el Informe de la ponencia se recoge en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Cortes Generales, VI Legislatura, Serie A nº 390, de 23 de noviembre de 1999).

rias y leyes orgánicas) y algunos casos de incumplimientos «legales» españoles.

1. Los distintos tipos de Leyes de las Cortes Generales de aplicación del Derecho europeo: leyes orgánicas, leyes ordinarias y leyes de delegación

Dadas las múltiples formas y posibilidades que revisten las obligaciones comunitarias, resulta prácticamente imposible establecer una clasificación o hacer un recuento de los distintos tipos de leyes que se han adoptado en las Cortes Generales. En efecto, mientras que unas leyes se aprueban con el fin de llevar a cabo la transposición de Directivas; en otros casos, sin embargo, las leyes pretenden la adecuación del Derecho español a obligaciones que derivan de los Tratados y de la interpretación que de ellos hace el Tribunal de Justicia. Asimismo, también se han adoptado leyes en cumplimiento de obligaciones contenidas en Reglamentos o Decisiones; en fin, en otros muchos casos las opciones legislativas nacionales se ven determinadas directamente por las políticas comunitarias.

Después de aprobar la ley orgánica del artículo 93 de la Constitución, las Cortes adoptaron una ley de delegación de gran alcance: la Ley 47/1985 de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas permitió al Gobierno «dictar normas con rango de Ley en el ámbito de las competencias del Estado sobre las materias reguladas por las Leyes incluidas en el anexo, a fin de adecuarlas al ordenamiento jurídico comunitario y en la medida en que tales materias resulten afectadas por el mismo» (39). En esta Ley 47/1985 se detallan las 36 normas españolas con rango de ley que debían modificarse y las 68 directivas y 3 decisiones comunitarias que debían ser objeto de incorporación. El breve plazo de seis meses concedido para el ejercicio de la transposición sólo permitió la adopción por el Gobierno de 15 Reales Decretos Legislativos que no cumplieron más que una parte de la delegación. No obstante, esta técnica de la delegación se reveló de una utilidad manifiesta, aunque, desde entonces no se haya recurrido a la misma salvo en contadas ocasiones para delegar en el Gobierno «la formación de textos articulados».

En cuanto a la legislación ordinaria, la labor de las Cortes ha sido considerable. En este sentido no ha habido ninguna objeción a la necesidad de

(39) *BOE* nº 312, de 30 de diciembre de 1985.

adoptar normas de acuerdo con las obligaciones comunitarias. De hecho, antes de ser efectiva la adhesión, en muchos casos la legislación se adecuaba anticipadamente, por ejemplo, a las Directivas. Por lo general, el procedimiento legislativo ha sido seguido con suficiente agilidad para asegurar el cumplimiento del ordenamiento comunitario. Asimismo, en ámbitos especialmente técnicos y dado el escaso margen del Legislador se ha optado por utilizar las posibilidades que ofrece la aprobación por una comisión parlamentaria con competencia legislativa plena.

Por otra parte, utilizar una ley orgánica o una ley ordinaria a la hora de aplicar el ordenamiento comunitario es una cuestión estrictamente de Derecho interno español. En este sentido, la denominada legislación «paraguas» para la introducción del euro está constituida por dos leyes, la Ley 10/1998 orgánica y la Ley 46/1998 ordinaria (40); la Ley 10/1998 tiene carácter orgánico por el alcance de sus dos únicas disposiciones: la primera modifica la Ley orgánica 8/1980 de financiación de las Comunidades Autónomas y la segunda determina que todas las referencias contenidas en Leyes orgánicas a importes monetarios en pesetas o ecus se entenderán también realizadas al correspondiente importe monetario en euros (41).

En unos casos las leyes españolas procuran adecuar el ordenamiento español a lo dispuesto en el Tratado tal como ha sido interpretado por el Tribunal de Justicia; un ejemplo muy significativo es la Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre el acceso a determinados sectores de la función pública de los nacionales de los demás Estados miembros de la Comunidad Europea en cumplimiento del Tratado CE, de la jurisprudencia comunitaria e, incluso, de la interpretación administrativa de la Comisión Europea (42); o la Ley 2/1993, de 17 de marzo, por la que se derogan los artículos 75 y 76 de la Ley 25/1970, de 2 de diciembre, del Estatuto de la Viña, del Vino y de los Alcoholes, por estar en contradicción con el artículo 30 del Tratado CE, como recuerda expresamente su exposición de motivos (43). Esta misma

(40) Ley 46/1998 sobre introducción del euro y la Ley orgánica 10/1998 complementaria de la Ley sobre introducción del euro (*BOE* n° 302, de 18 de diciembre de 1998).

(41) En el Proyecto de Ley presentado por el Gobierno con mejor criterio normativo se habían recogido estas disposiciones en la Ley ordinaria aunque se había declarado expresamente su carácter orgánico y su aprobación se hubiese realizado conforme a las mayorías requeridas constitucionalmente.

(42) *BOE* n° 307, de 24 de diciembre.

(43) *BOE* n° 66, de 18 de marzo.

técnica de ley expresa se utilizó en el caso de la Ley 5/1991, sobre arrendamientos rústicos, adoptada para adecuar la Ley 83/1980 al principio comunitario de no discriminación por razón de la nacionalidad (44).

A veces se configuran determinadas instituciones nacionales con el fin de adecuarlas a las funciones que les encomiendan las obligaciones comunitarias. Un ejemplo muy significativo es la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, en cuya Exposición de Motivos se subraya que «la presente Ley transpone a nuestra legislación los preceptos del Tratado de la Unión Europea relativos a política monetaria, así como a las relaciones entre el Tesoro y el Banco emisor, contribuyendo con ello a sentar las bases para que nuestro país se integre con éxito en la futura Unión Económica y Monetaria» (45).

Con frecuencia se han aprobado numerosas leyes cuyo objetivo era precisamente la transposición de Directivas al ordenamiento español; tal es el caso, por ejemplo, de la Ley 16/1993, de 23 de diciembre, de incorporación al Derecho español de la Directiva 91/259/CEE, de 14 de mayo de 1991, sobre la protección jurídica de programas de ordenador (46); la Ley 22/1994, de 6 de julio, de responsabilidad civil por los daños causados por productos defectuosos (47); la Ley 25/1994, de 12 de julio, por la que se incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/552/CEE relativa al ejercicio de actividades de radiodifusión televisiva (48); la Ley 36/1994, de 23 de diciembre, de incorporación al ordenamiento jurídico español de la Directiva 93/7/CEE relativa a la restitución de bienes culturales (49); la Ley 43/1994, de 30 de diciembre, de incorporación de la Directiva 92/100/CEE sobre derechos de autor (50); o, en fin, la Ley 44/1999, de 29 de noviembre, por la que se modifica la Ley 10/1997, de 24 de abril, sobre derechos de información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria, que incorporan respectivamente las Directivas 97/74/CE y 94/45/CE; y la Ley 45/1999, de 29 de noviembre, sobre el des-

(44) *BOE* nº 52, de 1 de marzo.

(45) *BOE* nº 131, de 2 de junio. Esta ley fue modificada posteriormente por la Ley 12/1998, de 28 de abril (*BOE* nº 102, de 29 de abril).

(46) *BOE* nº 307, de 24 de diciembre.

(47) *BOE* nº 161, de 7 de julio.

(48) *BOE* nº 166, de 13 de julio.

(49) *BOE* nº 307, de 24 de diciembre.

(50) *BOE* nº 313, de 31 de diciembre.

plazamiento de trabajadores en el marco de una prestación de servicios transnacional, en relación con la Directiva 96/71/CE (51).

Asimismo, importantes sectores del ordenamiento español, como el de la contratación pública, se han renovados plenamente mediante leyes que incorporan la más distintas y sucesivas Directivas. La primera transposición de las Directivas sobre contratación la hizo el Gobierno, fundándose en la Ley 47/1985 de bases de delegación, con la aprobación del Real Decreto Legislativo 931/1986, de 2 de mayo, que modificó la Ley de Contratos del Estado (52); sin embargo, la adopción de las nuevas Directivas y las deficiencias comprobadas por el Tribunal de Justicia en dos recursos por incumplimiento exigieron una nueva transposición española que hicieron las Cortes aprobando la Ley 13/1995, de 18 de mayo (53); y se completó con la Ley 48/1998, de 30 de diciembre sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones (54); y la Ley 53/1999, de 28 de diciembre, que pretende adaptar la legislación española a la Directiva 97/52 (55). La última Ley «autoriza al Gobierno para que en el plazo de seis meses a partir de la publicación de esta Ley en el «Boletín Oficial del Estado» elabore un texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas» (56).

No obstante, en otros casos la reforma legal exigida por las normas comunitarias es de menor alcance; así, por ejemplo, en la Ley 3/2000, de 7 de enero, de régimen jurídico de la protección de las obtenciones vegetales (57) se confiesa «que se aprovecha esta Ley para incorporar al ordenamiento jurídico interno el artículo 12 de la Directiva 98/44/CE».

En fin, en otros ámbitos la regulación legal de las Cortes pretende la adecuación de un sector muy amplio de la economía española a los requisitos comunitarios, como puede ser la Ley 50/1985, de 23 de diciembre, de

(51) BOE nº 286, de 30 de noviembre.

(52) BOE nº 114, de 13 de mayo.

(53) BOE nº 119, de 19 de mayo.

(54) BOE nº 313, de 31 de diciembre.

(55) BOE nº 311, de 29 de diciembre.

(56) Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE nº 148, de 21 de junio).

(57) BOE nº 8, de 10 de enero.

incentivos regionales para la corrección de desequilibrios económicos interterritoriales (58), en relación con las exigencias de las políticas comunitarias regional y de libre competencia.

2. El «incumplimiento» de obligaciones comunitarias y las leyes de las Cortes españolas

El balance que puede hacerse de la aplicación legislativa es bastante satisfactorio. Sólo en pocos casos el Reino de España ha sido «condenado» por comportamientos —acciones u omisiones— atribuibles al Parlamento, fundamentalmente leyes en vigor o la no adopción de leyes específicas. Asimismo, cuando se ha declarado el incumplimiento por un comportamiento atribuible a las Cortes, por lo general, tanto el Gobierno español como el Parlamento han dado una respuesta rápida y efectiva: el primero remitiendo un proyecto de ley y el segundo adoptando la norma legal correspondiente.

El procedimiento por incumplimiento es la vía establecida para determinar, en última instancia por parte del Tribunal de Justicia, la adecuación de las leyes nacionales a las obligaciones comunitarias. En algunos casos, el Tribunal de Justicia ha revisado sectores importantes del ordenamiento español (por ejemplo, en relación con la legislación de contratos públicos, normativa medioambiental, etc.). En estos recursos ante el Tribunal de Justicia de nada han servido las alegaciones respecto a los esfuerzos por adoptar una legislación determinada o los obstáculos procedimentales internos en la adopción de normas internas. Así, por ejemplo, en el asunto C-147/94 España alegaba frente a la Comisión que, con el fin de cumplir la Directiva 90/618 sobre seguro de responsabilidad civil por circulación de automóviles, ya había presentado un proyecto de ley sobre la modificación de la legislación relativa a los seguros privados que había sido examinada por el Senado y que, no obstante, dada la disolución de las Cortes y la convocatoria de las elecciones generales, no fue adoptado como Ley, obligando a reiniciar en la siguiente legislatura el procedimiento legislativo; sin embargo, el Tribunal de Justicia resolvió el asunto apoyándose en su jurisprudencia conforme a la cual «un Estado miembro no puede alegar disposiciones, prácticas o situaciones de su orden jurídico interno para justificar la inobservancia de las obligaciones y plazos prescritos por una Directiva» (59).

(58) *BOE* nº 3, de 3 de enero de 1986.

(59) Apartado 5 de la sentencia de 6 de abril de 1999, Comisión / España (C-147/94, *Rec. p. I-1015*).

Las Cortes Generales han cumplido varias sentencias «declarativas del incumplimiento» del Tribunal de Justicia a través de leyes específicas. Así, por ejemplo, la Ley 29/1991, de 16 de diciembre, de adecuación de determinados conceptos impositivos a las directivas y reglamentos de las Comunidades Europeas declara en su Exposición de Motivos la intención de cumplir los términos de la sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de febrero de 1991 por la que se «condena» el incumplimiento de España en la aplicación del IVA a la importación de productos comunitarios (60). Del mismo modo, la Ley 47/1999, de 16 de diciembre, por la que se modifica el artículo 5 de la Ley 25/1971, de 19 de junio, de Protección a las Familias Numerosas explica detalladamente las razones «comunitarias» que la justifican (61).

D) *Las Leyes de presupuestos en el cumplimiento de obligaciones comunitarias europeas*

También las Leyes de presupuestos adoptadas por las Cortes Generales constituyen una vía de cumplimiento de obligaciones comunitarias. En este sentido, la Unión Económica y Monetaria exige el cumplimiento de condiciones presupuestarias que, en otro caso, impedirían la adopción de la moneda única o darían lugar a eventuales sanciones contra los Estados miembros. Por esa razón ha sido frecuente, al menos en los presupuestos de los últimos años encontrar expresamente una justificación en la realización de los criterios de convergencia para pasar a la tercera fase o consolidar la posición alcanzada después de adoptar la moneda única.

En España ha sido tradicional utilizar la Ley anual de Presupuestos para resolver otras cuestiones, y en particular las relativas al cumplimiento «legal» de obligaciones comunitarias. Sin embargo, desde que el Tribunal Constitucional español limitó el contenido de la Ley de presupuestos se ha seguido resolviendo el problema al mismo tiempo que la Ley de presupuestos a través de la denominada «Ley de acompañamiento» (62).

(60) BOE nº 301, de 17 de diciembre de 1991.

(61) BOE nº 301, de 17 de diciembre de 1999.

(62) Conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional debe considerarse que la Ley anual de Presupuestos tiene, por una parte, un **contenido mínimo, necesario e indisponible** constituido por la expresión cifrada de la previsión de ingresos y la habilitación de gastos»; y, por otra, un **«contenido constitucionalmente posible»**. Esta limitación, como subraya el Tribunal Constitucional: «se encuentra justificada no sólo por la función específica que le atribuye la Constitución (la aprobación anual de los presupuestos Generales del Estado incluyendo la totalidad de los ingresos y gastos del sector público estatal y la consig-

En cualquier caso, la Ley de acompañamiento del Presupuesto se ha convertido en una vía ya tradicional para resolver problemas, especialmente los acuciantes, de cumplimiento normativo del Derecho comunitario; así, por ejemplo, el artículo 37 de la Ley de 55/1999, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social se introducen sustanciales reformas en la Ley 17/1993, en particular invierte el sentido de la regla general de acceso de ciudadanos comunitarios a la función pública española para adaptarse al Derecho comunitario (63).

IV. LA DESCENTRALIZACIÓN TERRITORIAL EN EUROPA Y LA EXPERIENCIA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS ESPAÑOLES

Uno de los principios básicos del ordenamiento comunitario es la autonomía institucional y procedimental de que gozan los Estados miembros para aplicar el Derecho comunitario. Sin embargo, el desarrollo comunitario europeo no puede ser ciego a los procesos de descentralización que ya se han culminado o que se están llevando a cabo en algunos de sus Estados miembros. En este sentido, uno de los elementos clave de la descentralización política es la constitución de Parlamentos regionales con competencias legislativas y que, por tanto y del mismo modo que los Parlamentos nacionales centrales, resultan afectados por el proceso de integración europea. Las mismas reflexiones que hicimos con carácter general para los Parlamentos nacionales en relación con el Derecho europeo, se aplican, *mutatis mutandis*, a los Parlamentos regionales en aquellos Estados comunitarios que cuentan con Asambleas legislativas regionales: Alemania, Italia, Bélgi-

nación de los beneficios fiscales que afecten al Estado), sino también porque se trata de una Ley que, por las peculiaridades y especificidades que presenta su tramitación parlamentaria, conlleva restricciones a las facultades de los órganos legislativos en relación con la tramitación de otros proyectos o proposiciones de Ley [...] Tal limitación es, además, una exigencia del principio de seguridad jurídica constitucionalmente garantizado (art. 9.3 C.E.) esto es, de la certeza del Derecho que exige que una Ley de contenido constitucionalmente definido, como es la Ley de presupuestos Generales del Estado, no contenga más disposiciones que las que guardan correspondencia con su función constitucional (arts. 66.2 y 134.2 C.E.), debido a la incertidumbre que una regulación de este tipo indudablemente origina (SSTC 65/1990, 76/1992, 116, 178 y 195/1994, 61/1997, 173 y 203/1998)» (F.J. 5.2 de la sentencia TC 32/2000, de 3 de febrero; *BOE* nº 54, *Suplemento*, de 3 de marzo, p. 83). Si bien esta doctrina jurisprudencial parece bien asentada, su interpretación y aplicación dentro del propio Tribunal Constitucional resulta realmente complicada. Téngase en cuenta que la citada sentencia adoptada por el Pleno del Tribunal Constitucional fue objeto de cuatro votos particulares, apoyados por seis magistrados.

(63) *BOE* nº 312, de 30 de diciembre.

ca, España y Austria en todo su territorio nacional; y Portugal, Finlandia y Reino Unido en algunas de sus Regiones.

Al adoptarse el Tratado de Maastricht las regiones europeas, apoyándose en el principio de subsidiariedad que había sido consagrado formalmente, propiciaron un debate sobre la dimensión regional de la construcción europea que ha tenido continuación al entrar en vigor el Tratado de Amsterdam. A partir de este momento los Parlamentos regionales han celebrado varias reuniones en las que tratan de profundizar en su colaboración y procuran establecer cauces de participación en los asuntos europeos al modo que lo han hecho los Parlamentos nacionales (64): de los referidos encuentros destaca la reunión de Stuttgart de mayo de 1997 (65) y, especialmente la reunión de Oviedo de octubre de 1997 (66). Precisamente en esta última se puso en marcha la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE) (67). Los Parlamentos regionales han recibido el apoyo del Parlamento Europeo que ha alentado su mayor participación en la aplicación de determinadas políticas comunitarias como la política regional (por ejemplo facilitando una participación de parlamentarios regionales en su Comisión de Política regional) (68).

En este contexto europeo, los Parlamentos autonómicos españoles participan en la integración europea en la medida en que, de acuerdo con el sistema constitucional español, pueden hacerlo las Comunidades Autónomas.

(64) El 7 de octubre de 1998 en Salzburgo y los días 17 y 18 de mayo de 1999 en Florencia.

(65) P. STRAUB y R. HRBEK (ed.), *Die Europapolitische Rolle der Landes- und Regionalparlamente in der EU*, Centro Europeo de Investigación sobre el Federalismo, Universidad de Tubinga, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998.

(66) JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS, *Parlamentos Regionales Europeos*, Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, nº 1/1997, Oviedo, 1998.

(67) Alberto ARCE JANÁRIZ, «Unión Europea y Parlamentos regionales», *Anuario Parlamento y Constitución*, nº 1, Castilla-La Mancha, Toledo, 1997, pp. 77-116.

(68) PARLAMENTO EUROPEO, *Resolución A4-391/98 sobre los Fondos estructurales* (DOCE nº C 379, de 7 de diciembre de 1998, p. 164); en el apartado 21 al referirse al principio de cooperación, el Parlamento Europeo subraya que «todos los interlocutores deben ser consultados sobre los planes, tal como propone la Comisión, pero la consulta debe ser obligatoria en el caso de las autoridades regionales y locales, en particular en el caso de las asambleas legislativas regionales, cuando existan, y de los representantes institucionales de los interlocutores económicos y sociales y de los organismos jurídicamente competentes en materia de medio ambiente».

A este respecto, el Tribunal Constitucional ha establecido con carácter de principio que la adhesión a las Comunidades Europeas no ha alterado el reparto interno de competencias ni los criterios constitucionales de delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (69).

En el ámbito comunitario europeo si la legislación estatal resulta limitada por las obligaciones comunitarias que derivan del Tratado CE, de Reglamentos, Directivas, etc., la legislación autonómica española lo estará aún más. En efecto, al poco margen que puedan dejar las normas comunitarias se une la competencia estatal que se deduce del artículo 149.1 de la Constitución (que reserva al Estado central ámbitos tales como los de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, Hacienda general, bases y coordinación general de la sanidad, legislación básica sobre protección del medio ambiente, etc.), lo que implica que, por lo general, sean las Cortes Generales o el Gobierno de la Nación quienes se ocupen de la ejecución normativa del Derecho comunitario europeo. Así pues, quedan pocos ámbitos en los que las normas comunitarias sean aplicadas normativamente y de manera directa, sin intermediación de normas estatales, por las Comunidades Autónomas y, en una menor medida, por los respectivos Parlamentos autonómicos. En cambio, son las Comunidades Autónomas a las que corresponderá por regla general la aplicación administrativa de las políticas comunitarias (agrícola, de desarrollo regional, de

(69) En efecto, en una constante jurisprudencia el Tribunal Constitucional español ha reiterado, tal como se deduce por ejemplo de la sentencia 208/1999 de 11 de noviembre sobre la Ley española de defensa de la competencia (BOE nº 300, *Suplemento*, de 16 de diciembre), que: «pese a la indudable relevancia de la normativa comunitaria en esta materia, es claro que las relaciones que muy sumariamente se han indicado no condicionan nuestro examen, pues éste ha de llevarse a cabo teniendo en cuenta exclusivamente la distribución de competencias resultante del bloque de la constitucionalidad. En efecto, el Derecho Comunitario no es canon de constitucionalidad, como reiteradamente hemos declarado (SSTC 136/1989, 65/1990, 20/1991, 64/1991, 111/1993 y 13/1998, entre otras). De suerte que la incorporación de España a las Comunidades Europeas como Estado miembro el 1 de enero de 1986 no ha modificado dicha distribución competencial. Y por ello hemos declarado desde la STC 252/1988 que la ejecución de las normas comunitarias en el ordenamiento jurídico español corresponde a quien, materialmente, ostente la competencia específica para la ejecución del Derecho comunitario (SSTC 236/1991, fundamento jurídico 9º, y 79/992, fundamento jurídico 1º, entre otras). Si bien no cabe ignorar que la propia interpretación del sistema de distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas tampoco se produce en el vacío (STC 102/1995, fundamento jurídico 5º) y, por tanto, no sólo es útil sino también obligado para su correcta aplicación el prestar atención al modo en que una determinada institución jurídica ha sido configurada por la normativa comunitaria» (F.j. 4º, *in fine*).

protección del medio ambiente y de los consumidores, etc.). En este caso, los Parlamentos autonómicos deberán ejercer el control habitual sobre sus respectivos Ejecutivos.

A) *Evolución de la implicación institucional de los Parlamentos autonómicos en la integración europea*

Con carácter general se puede comprobar que los Parlamentos autonómicos se empezaron a preocupar realmente por la integración europea en sus dos últimas legislaturas. En efecto, debemos tener en cuenta que el Estado de las autonomías se puso en marcha con la aprobación de los Estatutos catalán y vasco en 1979 y hasta 1983 no se aprobó el último de los Estatutos autonómicos, si dejamos al margen los casos especiales de las Ciudades de Ceuta y Melilla. Por tanto, cuando en 1986 se produce la adhesión de España a las Comunidades Europeas los Parlamentos autonómicos están ocupados con tareas tan importantes como la de dotarse de sus propias instituciones y ordenamiento autonómico, asumir los trasposos de competencias del Estado, etc. Se puede considerarse que ya en 1992, al firmarse el Pacto autonómico, se había asentado el modelo autonómico y a partir de ese momento las Comunidades Autónomas, y en particular los Parlamentos autonómicos, han podido tener más en cuenta su implicación en la Unión Europea. La firma del Tratado de Maastricht en 1992 y del Tratado de Amsterdam en 1997 han contribuido a que los Parlamentos autonómicos españoles prestasen una mayor atención a su implicación en el proceso de integración europea.

De todas las iniciativas institucionales de los Parlamentos autonómicos debe destacarse la constitución en algunas Asambleas autonómicas de «Comisiones Parlamentarias de Asuntos Europeos» cuya misión es realizar un seguimiento de los desarrollos más importantes de la integración europea bien directamente bien a través del control del Ejecutivo autonómico. En este sentido, la participación autonómica en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas —que se reunió informalmente desde finales de 1988 y se estableció convencionalmente en 1992— o la participación de los Presidentes autonómicos en el Comité de las Regiones a partir de 1994 pudieron seguirse desde los Parlamentos autonómicos mediante el oportuno control del respectivo miembro del Consejo de Gobierno en la Conferencia o en el Comité de las Regiones.

Asimismo, resultaría inconcebible que Comisiones parlamentarias como las de Presupuestos, Agricultura, Desarrollo Regional, Medio Am-

biente, etc., no tuviesen presente la dimensión normativa y financiera europea. En este sentido son elocuentes las preocupaciones de prácticamente todos los Parlamentos autonómicos por las perspectivas financieras comunitarias, la programación de los Fondos estructurales y del Fondo de Cohesión, etc.

Por otra parte, constituye ya un tópico lamentar la ineficaz actuación del Senado que no ha sabido o no ha querido aprovechar su «vocación de representación territorial» para justificar su existencia en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en la integración europea. La escasa incidencia de la denominada Comisión de las Autonomías y la preeminencia del Congreso de los Diputados proponiendo iniciativas de implicación autonómica en los asuntos europeos confirman este triste diagnóstico de la actividad del Senado español (70).

El intento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas por asumir un cierto protagonismo en relación con la defensa de los intereses europeos de las Comunidades Autónomas ha sido más bien vano. Esta Comisión de las Autonomías fue creada en virtud de la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 y se constituyó el 2 de febrero de 1994. A esta Comisión se le encomendó, entre otras, la función de «ser informada, por el Gobierno y la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, sobre los procesos de adaptación normativa o actos de los órganos de la Unión Europea con trascendencia regional o autonómica» y «conocer la cuantía y distribución de los Fondos de la Unión Europea destinados a la corrección de los desequilibrios regionales o interterritoriales en España, así como efectuar el seguimiento de la ejecución de los proyectos de inversión que se financien a su cargo» (71). Las escasas sesiones habidas hasta el momento confirman la nula incidencia que esta Comisión ha tenido en los asuntos comunitarios europeos. Ni siquiera propuestas técnicas como la de crear en el Senado una Oficina de Análisis Económico Territorial tuvieron éxito (72). En

(70) Véanse las ponencias recogidas al respecto en el estudio promovido por el INSTITUT D'ESTUDIS AUTONÒMICS, *Ante el Senado*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 1996; y, en particular, las desarrolladas por Pablo PÉREZ TREMP, Ramón PUNSET BLANCO y Francesc DE CARRERAS SERRA, pp. 433-503.

(71) Artículo 56 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994 (BOE nº 114, de 13 de mayo).

(72) Así se deduce del Informe realizado en junio de 1998 por los profesores Jesús RUIZ-HUERTA, Julio LÓPEZ LABORDA y Enoch ALBERTÍ, *Consideraciones sobre la creación*

la VII Legislatura que ahora se inicia tampoco se ven indicios que permitan augurar una conclusión más alentadora de la función que puede desempeñar esta Comisión de las Autonomías.

Además, el Congreso de los Diputados ha tenido alguna iniciativa en relación con la participación autonómica en los asuntos europeos con lo que pone en evidencia la inactividad del Senado en estas cuestiones. Así, por ejemplo, la iniciativa para conseguir una participación autonómica en el Consejo ha partido del Congreso, sin que el Senado le haya prestado atención alguna (73).

B) *La recepción normativa del Derecho europeo por los Parlamentos autonómicos españoles*

Los Parlamentos autonómicos han tenido una intervención secundaria en la recepción normativa del Derecho comunitario debido a que, en primer

de una Oficina de Análisis Económico-Territorial al servicio del Senado cuyas funciones serían, entre otras, la «elaboración y difusión de diversos Informes con periodicidad anual: de seguimiento de los Fondos Europeos, de seguimiento del Fondo de Compensación Interterritorial...».

(73) Proposición no de Ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea que fue adoptada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 10 de marzo de 1998 con el fin de llegar a un acuerdo para mejorar la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso interno de toma de decisiones relativo a los asuntos de la Unión Europea (*Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie D, nº 258, de 23 de marzo de 1998, p. 30); el mandato parlamentario consiste en alcanzar «una fórmula que permita la presencia de un representante de las Comunidades Autónomas en la Delegación del Gobierno, en aquellas reuniones del Consejo de Ministros de la Unión en las que se traten asuntos sobre los cuales tengan competencia exclusiva las Comunidades Autónomas». No obstante, tal iniciativa parlamentaria no ha tenido consecuencias hasta el momento; en efecto, los responsables autonómicos de asuntos europeos celebraron tres reuniones: dos en Santander el 13 de noviembre de 1998 y el 26 de febrero de 1999 y una en Barcelona el 21 de septiembre de 1999. La propuesta pretendía una participación de las Comunidades Autónomas en los tres niveles de representación y decisión del Consejo: grupos de trabajo, COREPER y Consejo de Ministros. De esta manera se completaría, en su dimensión *externa*, el Acuerdo de 1994 de participación *interna* de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos a través de las respectivas Conferencias sectoriales; sin embargo, las reticencias de algunas Comunidades Autónomas y, en particular, la velada oposición de la Administración central determinaron que el Pleno de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas de 1 de diciembre de 1999 aplazase cualquier decisión al respecto. En cambio, la proposición no de Ley presentada por los Grupos catalán y vasco el 19 de julio de 2000 (*BOCG*, Congreso de los Diputados, serie B, nº 47) fue rechazada por el Pleno de 26 de septiembre de 2000 (*Diario de Sesiones*, VII Legislatura, nº 27, p. 1198).

lugar, salvo en ámbitos muy determinados las Comunidades Autónomas no tienen una vocación de normación general, sino que están volcadas más bien en tareas de administración propiamente dicha; y cuando tienen competencias legislativas éstas suelen estar limitadas o deben respetar las bases de la legislación estatal; y, en segundo lugar, por razones operativas y técnicas que ponen de manifiesto, como en el nivel central, la superioridad de los Ejecutivos a la hora de elaborar normas de aplicación del ordenamiento comunitario; en fin, en los primeros momentos de la integración se produjo una indeterminación respecto a la función que correspondía a las Comunidades Autónomas en la recepción del Derecho comunitario, lo que, junto con la novedad de articulación de este ordenamiento europeo con los Derechos internos, determinó que los Parlamentos autonómicos tuviesen una intervención complementaria a la de sus Ejecutivos y que, en todo caso, fue muy reducida.

No obstante, desde el mismo momento de la Adhesión algunos Parlamentos autonómicos —en particular los de más empuje político, bien sea por tratarse de Parlamentos de las denominadas Autonomías históricas, bien sea por no tener el mismo color político que el Gobierno central— adoptaron distintos tipos de leyes en cumplimiento de obligaciones comunitarias. Los Parlamentos vasco y catalán aprobaron sendas Leyes de bases de delegación en favor de sus respectivos Ejecutivos autonómicos —Ley vasca 2/1986, de 19 de febrero, y Ley catalana 4/1986, de 10 de marzo— que a semejanza de la Ley estatal 47/1985 fueron aplicadas mediante la aprobación de 4 Decretos legislativos vascos y 5 catalanes, respectivamente. Aparte de la importancia política que, sin duda, estas acciones pudieran tener, desde el punto de vista técnico no tuvieron mayor trascendencia (74).

En los años siguientes de integración, todos los Parlamentos autonómicos han adoptado normas legales que directa o indirectamente tienen en cuenta el nuevo contexto comunitario y que pretenden cumplir las obligaciones derivadas del Derecho europeo. Sin embargo, esta actividad sigue siendo por el momento más bien excepcional; así, por ejemplo, es habitual que muchas leyes autonómicas hagan referencia a Directivas u otras normas comunitarias y, con mucha frecuencia se justifica la ley autonómica invocando el propio contexto económico comunitario europeo en el

(74) Véanse los detalles precisos en mi obra ya citada *La ejecución del Derecho comunitario...*, pp. 261-266.

preámbulo, mientras que en la parte dispositiva el legislador autonómico parece olvidarse de la tarea de transposición o desarrollo de la norma comunitaria asumiendo de hecho que corresponde al Estado central proveer en tal sentido.

Del mismo modo que la realización del Estado autonómico se asienta en instrumentos jurídicos como las leyes «básicas» o de bases, que son competencia estatal, la integración europea contribuye a perfilar aún más su función reguladora al situarse entre, por una parte, las normas comunitarias que en su caso el Estado central deba aplicar, y por otra, las normas autonómicas que se dicten en desarrollo de las bases y eventualmente de transposición o desarrollo de las propias normas comunitarias que también en el nivel autonómico es obligado cumplir. En este caso, por tanto, se requiere realizar un proceso de aplicación normativa que debe tener en cuenta los límites y las obligaciones comunitarias, el marco normativo estatal y las posibilidades de desarrollo normativo por las Comunidades Autónomas.

A título meramente ilustrativo exponemos a continuación determinados ámbitos comunitarios (el fiscal, el agrícola, el medioambiental o el relativo al mercado único europeo) que parecen haber sido los más propicios para la intervención legislativa de los Parlamentos autonómicos.

En materia fiscal, prácticamente todos los Parlamentos autonómicos han incorporado a sus respectivos ordenamientos Directivas. Así, por ejemplo en Navarra, el régimen especial ha determinado que en ese territorio foral la transposición de las Directivas sobre el IVA y los impuestos especiales se haya realizado ya en 1985 por el Parlamento navarro; intervención que fue necesaria para tener en cuenta la reforma fiscal prevista por el Libro blanco para la realización del mercado interior y que se llevó a cabo por el Parlamento foral en 1992. En relación con la transposición de la Directiva 88/409 sobre la tasa en materia de control e inspección de carnes frescas, casi todas las Asambleas autonómicas han aprobado, con mayor o menor fortuna y celeridad, las respectivas Leyes regionales de incorporación de las normas europeas: así ha sido en el caso de la Ley balear 1/1997 (75), la Ley aragonesa 4/1997 (76) o la Ley valenciana 10/1997 (77).

(75) *BOE* nº 162, de 8 de julio de 1997.

(76) *BOE* nº 161, de 7 de julio de 1997.

(77) *BOE* nº 18, de 21 de enero de 1998.

En el ámbito de la agricultura, y en particular en relación con las estructuras agrarias, se adoptaron leyes por los Parlamentos de Extremadura, Navarra o Aragón, con el fin de establecer un marco adecuado de las intervenciones del FEOGA (78). Sin embargo, dado el desarrollo y detalle de los Reglamentos queda poco margen de actuación al legislador autonómico cuya tarea se reduce finalmente a establecer un marco organizativo y financiero que facilite la mejor aplicación de los Fondos europeos.

El medio ambiente es un ámbito especialmente propicio para la intervención normativa de los Parlamentos autonómicos, por el gran número de Directivas sobre medio ambiente y por la asunción de competencias medioambientales por las Comunidades Autónomas. También en materia de medio ambiente la Comisión Europea ha recurrido en varias ocasiones con éxito ante el Tribunal de Justicia que termina declarando el incumplimiento de España por comportamientos autonómicos. De hecho a veces resultan enigmáticas leyes autonómicas que, por lo general encubren situación conflictivas nacionales o comunitarias (79).

En lo que se refiere a la aplicación del mercado único europeo pueden servir de ejemplo varias Leyes autonómicas que adaptan su legislación sobre ferias comerciales a las exigencias de la libre circulación tal como justifican las expresivas Exposiciones de Motivos de la Ley castellano-leonesa 6/1997, de 22 de mayo (80), la Ley murciana 5/1997, de 13 de octubre (81) o la Ley aragonesa 13/1999, de 22 de diciembre (82).

(78) Así, por ejemplo, las Leyes extremeñas 4/1992 y 5/1992, de 26 de noviembre, de Financiación Agraria Extremeña y sobre la ordenación de las producciones agrarias, respectivamente (*BOE* nº 45, de 22 de febrero de 1993); la Ley foral navarra 2/1992, de 16 de marzo, modificando el Decreto Foral Legislativo 133/1991, para acomodarlo a la nueva reglamentación comunitaria (*BOE* nº 150, de 23 de junio); y la Ley 6/1994, de 30 de junio, de financiación agraria de la Comunidad Autónoma de Aragón (*BOE* nº 186, de 5 de agosto).

(79) Así, por ejemplo, la Ley canaria 13/1999, de 17 de noviembre pospone un año la entrada en vigor de determinados aspectos de la anterior Ley 1/1999 sobre residuos, aduciendo, en una sorprendente exposición de motivos, argumentos del siguiente tenor: «conviene realizar gestiones ante los órganos competentes de la Unión Europea para conseguir que se entienda que las prescripciones de esta Ley [...] sólo pretenden reflejar la necesaria modulación de la normativa comunitaria y, en particular, de la Directiva 94/62/CEE del Parlamento Europeo y del Consejo de 1994, adaptándola a las especiales características insulares de Canarias» (*BOE* nº 295, de 10 de diciembre de 1999).

(80) *BOE* nº 156, de 1 de julio de 1997.

(81) *BOE* nº 37, de 12 de febrero de 1998.

(82) *BOE* nº 25, de 29 de enero de 2000.

En consecuencia, la intervención legislativa de los Parlamentos autonómicos, aunque escasa, es posible y necesaria tanto desde el punto de vista constitucional español como desde el punto de vista comunitario. A medida que se conozca mejor el proceso de integración europea y se implique más a los Parlamentos autonómicos serán más frecuentes las leyes autonómicas adoptadas en cumplimiento de las obligaciones comunitarias.

C) *Los poderes presupuestarios y el control de la gestión de los Fondos europeos*

Imitando a las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos han utilizado la Ley anual de Presupuestos para resolver muchos más problemas de los que corresponde a este tipo tan particular de legislación. En estos momentos, dada la jurisprudencia constitucional, es práctica habitual acompañar la Ley autonómica de Presupuestos con una Ley de medidas fiscales, administrativas y sociales, más conocida como «Ley de acompañamiento» que también es utilizada, aunque en menor medida que la estatal, para resolver problemas «comunitarios europeos».

Hasta ahora ha sido frecuente que la Ley autonómica de presupuestos recogiese expresa o implícitamente disposiciones generales en relación con las restricciones impuestas por el cumplimiento de los requisitos para el acceso a la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, para el cumplimiento del Plan de Estabilidad y Crecimiento derivado de la adopción del euro, o para hacer posible la cofinanciación procedente de los Fondos estructurales comunitarios. Los dos primeros casos relativos al cumplimiento de los criterios de convergencia y al respeto del Plan de Estabilidad y Crecimiento, justifican, al menos formalmente, las opciones presupuestarias restrictivas (83).

Tratándose de la cofinanciación de las intervenciones estructurales las Leyes anuales de Presupuestos desempeñan una función esencial en los Parlamentos autonómicos muy sensibilizados por las cuestiones financieras

(83) Véase, por ejemplo, la Ley 23/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2000 (*BOE* nº 48, de 25 de febrero de 2000) en cuyo preámbulo se explica que «Una vez alcanzado el objetivo de convergencia europea, se han consolidado los principios de rigor y disciplina presupuestaria que han permitido la reducción del déficit público como clave fundamental del Pacto de Estabilidad y Crecimiento, acorde con el equilibrio macroeconómico necesario en el seno de la Unión Económica y Monetaria».

y por la cofinanciación europea; este es el caso, por ejemplo, de los artículos 5 a 9 de la Ley castellanoleonésa 7/1999 (84), o los artículos 9 y 11 de la Ley extremeña 3/1999, de Presupuestos para el año 2000 en relación con las subvenciones agrarias (85). Del mismo modo, la Ley 10/1999, de 30 de diciembre, de Presupuestos de la Generalidad Valenciana para el ejercicio 2000 (86) indica en su preámbulo que:

«el ejercicio del 2000 coincide con el comienzo de un nuevo período de programación económica que abarcará los próximos siete años y en el que la Comunidad Valenciana, al mantener su condición de región Objetivo número 1, va a seguir percibiendo un volumen de recursos muy significativo procedente de los fondos estructurales.

La inyección financiera que estos fondos suponen, tal como ya se prevé en el Plan de Desarrollo Regional 2000-2006, se destinará fundamentalmente a incrementar los niveles de renta per cápita de la Comunidad Valenciana, favoreciendo un desarrollo sostenible con el medio ambiente» (87).

Los Parlamentos autonómicos no se preocuparon únicamente de la cofinanciación europea sino que también procuraron una cierta implicación parlamentaria en el control de la gestión de los Fondos europeos que pueden representar un porcentaje significativo del Presupuesto regional, especialmente en las regiones del objetivo nº 1 (88). En este sentido, son muy significativas las Leyes madrileña, aragonesa y cántabra que en 1994 se

(84) BOE nº 18, de 21 de enero de 2000.

(85) BOE nº 22, de 26 de enero de 2000.

(86) BOE nº 27, de 1 de febrero de 2000.

(87) En términos similares se dice en la Ley 7/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000 (BOE nº 18, de 21 de enero de 2000) que «Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Castilla y León para el año 2000 serán los primeros que se gestionen dentro del nuevo Marco Comunitario de Apoyo 2000-2006, período en el que se seguirá contando con la financiación privilegiada de los Fondos Estructurales Europeos»; y también la Ley murciana 10/1999, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para el ejercicio 200 (BOE nº 87, de 11 de abril de 2000) indica que «los Presupuestos para el 2000 recogen las previsiones que serán incluidas en la primera anualidad del Marco Comunitario de Apoyo para el período 2000-2006».

(88) Véanse los datos recogidos en el estudio de María Dolores CORREA GARCÍA y Salvador MALUQUER I AMORÓS, *Efectos regionales del presupuesto en España*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 1998.

adoptaron con el fin de permitir una participación tanto en la programación como en el control de la gestión de los Fondos estructurales (89). Las previsiones para el septenio 2000-2006 de programación de los Fondos estructurales son del máximo interés pues habrá sin duda una mayor implicación autonómica en la medida en que el Reglamento general de los Fondos estructurales pretende impulsar una mayor descentralización en la gestión de las intervenciones específicas. Sin embargo, no parece que, en esta nueva etapa y a la vista de programaciones anteriores, los Parlamentos autonómicos españoles se hayan preocupado por establecer, al menos con cierta antelación, un marco institucional y normativo adecuado para la gestión y control de tales fondos europeos.

En fin, resulta ya habitual que, imitando también la práctica estatal, las respectivas Leyes de acompañamiento contengan alguna transposición de normas comunitarias en los ámbitos presupuestario, administrativo o tributario (90).

V. CONCLUSIÓN

La evolución de la integración europea ha propiciado el establecimiento de vínculos de información y cooperación entre los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y las demás instituciones comunitarias. La progresiva transferencia de competencias nacionales a las Comunidades Europeas y a la Unión Europea ha despertado un particular interés de algunos Parlamentos nacionales que se ha traducido en la exigencia de mayores y mejores mecanismos de implicación en el procedimiento de adopción de

(89) Ley 2/1994, de 27 de enero, reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del marco comunitario de apoyo (*BOE* nº 52, de 2 de marzo de 1994); Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea (*BOE* nº 206, de 29 de agosto de 1994); y Ley 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, en Aragón (*BOE* nº 276, de 18 de noviembre).

(90) Así, por ejemplo, la Ley del Principado de Asturias 18/1999, de 31 de diciembre, de medidas presupuestarias, administrativas y fiscales transpone, como explica su preámbulo, la Directiva 96/43 relativa a controles veterinarios de animales vivos (*BOE* nº 48, de 25 de febrero de 2000); y en términos similares lo hace la Ley castellano-leonesa 6/1999, de 27 de diciembre, de Medidas Económicas, Fiscales y Administrativas (*BOE* nº 18, de 21 de enero de 2000).

decisiones por las instituciones comunitarias —incluido el Parlamento Europeo—, y de control de las actuaciones de sus respectivos Gobiernos nacionales en la vida comunitaria europea y en los otros pilares de la Unión Europea.

Sin embargo, el actual procedimiento de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento de adopción de decisiones, consolidado por el Tratado de Amsterdam, no parece resultar por el momento adecuado. En efecto, esto se debe, en primer lugar, a la necesidad de determinar más claramente la diferencia entre «normas comunitarias legislativas» y las que no lo son. En segundo lugar, debería hacerse un mejor seguimiento de los efectos que el procedimiento de participación de los Parlamentos nacionales tiene efectivamente en las decisiones finalmente adoptadas. En fin, la generalización del procedimiento de codecisión aconseja una coordinación más estrecha entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en sus funciones de colegislador.

Asimismo, los Parlamentos nacionales deben utilizar los mecanismos propiamente parlamentarios para sostener la legitimidad democrática del proceso europeo y al mismo tiempo deben ejercer un control efectivo de los Gobiernos nacionales en su participación en las instituciones europeas, particularmente en el Consejo Europeo y en el Consejo. En este sentido, las diferentes tradiciones parlamentarias condicionan un adecuado control del respectivo Gobierno nacional en sus actuaciones europeas.

Por otra parte, la descentralización impulsada en algunos de los Estados miembros de la Unión Europea exige una especial atención por parte de las Cámaras nacionales de representación territorial que, precisamente, pueden encontrar en la integración europea un punto de referencia importante de su propia razón de ser como representantes de los intereses nacionales territoriales. Además, la participación y la colaboración de los Parlamentos regionales deben ser también alentadas y deben contar con mecanismos adecuados de coordinación con las actividades de los Parlamentos estatales y el Parlamento Europeo. En este sentido, los recientes ensayos de colaboración entre Parlamentos regionales europeos pueden considerarse afortunados; no obstante, su asociación y coordinación debe articularse a través de iniciativas realistas y eminentemente prácticas.

En el caso de España el balance de la participación de las Cortes Generales no es plenamente positivo, pues si bien el Parlamento español ha uti-

lizado unos mecanismos normativos satisfactorios para el cumplimiento de las obligaciones comunitarias; y, al mismo tiempo, se han consolidado prácticas de gran interés como la rendición de cuentas del Presidente del Gobierno respecto de su participación en los Consejos Europeos; en cambio, las funciones desarrolladas por la Comisión Mixta para la Unión Europea; y desde luego por el Senado, no han permitido que todo su potencial institucional se utilice para mejorar la participación autonómica en la Unión Europea. Asimismo, la labor normativa de las Cortes Generales se limita a una transposición o desarrollo formal; sin embargo, se echa en falta un mayor cuidado en la «técnica legislativa», no parece que haya una coordinación adecuada con el Gobierno y brilla por su ausencia una razonable programación legislativa.

En suma, un aumento de la legitimidad democrática en la Unión Europea a través del Parlamento Europeo no puede suponer una despreocupación por la legitimidad democrática que confieren los Parlamentos nacionales. La legitimidad democrática debe producirse en todos los niveles de gobierno: el europeo, el nacional y el regional. En cualquier caso, no se trata tanto de invocar el doble déficit democrático de la Unión Europea, sino de colmarlo con iniciativas y propuestas que se traduzcan en una acción coordinada de los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En definitiva, en un momento en que la Conferencia Intergubernamental pretende generalizar en la Unión Europea el procedimiento de codecisión, el nuevo equilibrio institucional comunitario resultante debería propiciar una imaginativa y ambiciosa participación en la integración europea de los Parlamentos nacionales, incluidas las Asambleas regionales.