



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

**CUESTIONARIO SOBRE LA ELABORACION Y EL CONTROL DE LA APLICACION
DEL DERECHO COMUNITARIO EUROPEO**

Bruselas, 30 de noviembre de 1993

A.- Elaboración del Derecho comunitario

1.- ¿De qué forma participan actualmente los Parlamentos en la elaboración del Derecho comunitario?. ¿Asocian los Gobiernos nacionales a sus Parlamentos a los trabajos en curso antes de la aprobación de un acto legislativo comunitario?. En caso afirmativo, ¿de qué forma?.

La respuesta a la presente cuestión exige distinguir entre la elaboración del Derecho comunitario originario y la del derivado.

Por lo que al primero respecta, es preciso tener en cuenta que de la Constitución española de 1978 se desprende un doble procedimiento de recepción en el Derecho interno de las fuentes de Derecho originario comunitario. Por una parte, los art. 93 y 94; por otra, la propia reforma de la Constitución, sin perjuicio de que ambos procedimientos deban desarrollarse de modo sucesivo, cuando sea necesaria la reforma de la Constitución.

En punto al art. 93 de la Constitución, dispone que, mediante ley orgánica, se pueda autorizar la celebración de Tratados por los que se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución.

Pues bien, en tal supuesto, la participación de las Cortes Generales consistiría en la aprobación de la correspondiente ley orgánica, como efectivamente ha sucedido ya en tres ocasiones, con motivo de la ratificación de la adhesión de España a la Comunidad en 1 de enero de 1986 (L.O. 10/1985, de 10 de agosto), de la ratificación del Acta Unica Europea de 1986 (L.O. 4/1986, de 26 de noviembre) y de la propia ratificación del TUE (L.O. 10/1992, de 28 de diciembre), con independencia de que, en este último caso, haya sido también precisa la reforma de la Constitución (sancionada y promulgada en 27 de agosto de 1992).

El art. 94 de la Constitución exige la autorización previa de las Cortes Generales para la prestación del consentimiento del Estado para obligarse internacionalmente por medio de Tratados o Convenios, en los casos de particular transcendencia, pero gran amplitud, pormenorizados en el mismo precepto. Indudablemente, algunas muestras de este tipo de Tratados existen en la actualidad en el acervo comunitario y pueden prodigarse en el futuro (sirva, a título de ejemplo y, entre otros muchos, el de los Acuerdos de Schengen), por lo que la participación de las Cortes implicará la concesión de la necesaria autorización.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

En el supuesto, citado, de ser precisa una reforma de la Constitución, por mor de lo dispuesto en el art. 95 CE, la participación de las Cortes Generales se amplía a otros ámbitos de notable relieve. Por una parte, es notorio que, al amparo de los art. 167 y 168 CE, las Cortes Generales desarrollan la función de 'Poder constituyente constituido'. Pero, por otra, les cabe también a ellas una esencial función de apelación al Cuerpo electoral en el caso de la llamada reforma 'común' (no en el de la total o parcial fundamental del art. 168, ya que en este caso el referéndum es ineludible).

En efecto, según el art. 167.3 CE, una vez aprobada la reforma constitucional por las Cortes, será sometida a referéndum para su aprobación, siempre que así lo soliciten (dentro de los quince días siguientes a su aprobación) una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

Respecto de la elaboración del Derecho derivado, es bien sabido que, como se deduce del capital art. 189 del Tratado de la Comunidad Europea, aquél se compone, básicamente, de los reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes que emanan de sus diferentes instituciones.

Ahora bien, no son éstas las únicas fuentes del Derecho derivado. También habla la doctrina, entre otras, de la costumbre y de los principios generales del Derecho comunitario. Es evidente que un importante papel habrá de caber a los parlamentos y, por ende, a las Cortes Generales, en la elaboración de esas dos modalidades de fuentes, tan decisivas en la conformación de lo que se ha dado en llamar 'ius publicum europaeum', como peculiar reedición contemporánea del clásico 'ius commune'.

Con todo, es a aquellas fuentes normativas por excelencia a las que se prestará mayor atención, mediante análisis de las obligaciones genéricas del Gobierno durante la elaboración de disposiciones comunitarias, a la luz del ordenamiento jurídico español y, particularmente en su seno, de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (conforme a modificación por Ley 18/1988, de 1 de julio), que regula la organización y competencias del órgano parlamentario español especializado en asuntos comunitarios.

Así, la lectura de los apdos. b), c) y e) del art. 5.3 de la Ley 47/1985, llevaría a concluir que la Comisión mixta para las



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

Comunidades Europeas, como órgano específico de control, gozaría de amplias facultades para recibir información con anterioridad a la adopción de normas comunitarias, visto que obligan al Gobierno a informar a la Comisión sobre los proyectos normativos de las Comunidades que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España; y a remitir a la Comisión la información que obre en su poder sobre las actividades de las instituciones comunitarias, mientras se otorga a la Comisión el poder de elaborar informes sobre las propuestas de reglamentos, directivas o decisiones que la Comisión de la Comunidad Europea presente al Consejo.

Sin embargo, estas disposiciones presentan un doble inconveniente: el primero se refiere a la restricción que, para la recepción de información por la Comisión mixta, supone circunscribir el ámbito de dicha información a los proyectos normativos que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España.

El segundo inconveniente reside en el alto grado de inconcreción que implican estas disposiciones, por lo que sería útil desarrollarlas previendo, por ejemplo, la celebración de una reunión con periodicidad anual entre la Comisión o algunos de sus miembros y responsables gubernamentales, de cara a coordinar ciertos criterios de orientación o el envío por el Gobierno a la Comisión de los distintos puntos del orden del día que serán objeto de discusión en el Consejo.

De la inconcreción reseñada, así como de la limitación que supone restringir la información a los proyectos normativos comunitarios que puedan afectar a la reserva de ley en España, fue consciente el Grupo parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados cuando, con fecha de 26 de julio de 1993, presentaba en el registro de la Cámara una proposición de ley de modificación de la Ley 47/1985, que pretendía introducir, entre otras modificaciones, un nuevo apdo. b) para el art. 5.3 de esta Ley.

En su virtud, la Comisión mixta había de ser informada por el Gobierno a la mayor brevedad posible sobre todos los proyectos de la Unión Europea que puedan ser de interés para España y especialmente de las propuestas legislativas de la Comisión que estén llamadas a aplicarse o tengan repercusión en España. Preveía también la celebración de debates en Pleno o en la Comisión Mixta, cuando así lo soliciten 70 diputados o dos Grupos parlamentarios. Asimismo, siempre según la proposición de ley, la remisión de la documentación debería hacerse en tales términos de plazo y contenidos que la Comisión mixta o el Pleno esté en condiciones de formular, mediante debate, un parecer fundado, para que la



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

posición del Gobierno en la negociación pueda tener en cuenta los criterios expresados por los distintos Grupos parlamentarios.

Por fin, continuaba la proposición de ley, ultimadas las negociaciones, cuando el proyecto hubiera dado lugar a un debate, el Gobierno comparecería de nuevo ante el Parlamento para dar cuenta de los resultados.

Otros Grupos del Congreso se apresuraron igualmente a aportar innovaciones sobre estos aspectos. Así, sobre ellos y algunas otras materias trata la Proposición de ley de reforma de la tan citada Ley 47/1985, presentada en el Congreso de los Diputados con fecha de 15 de septiembre de 1993, por los Grupos parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida/Iniciativa per Catalunya, Catalán (CiU), Vasco (PNV) y de Coalición Canaria.

Una proposición de ley ésta última que conviene resaltar decididamente, por cuanto fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión de 2 de noviembre de 1993 y que también propugna una nueva redacción para el apdo. b) de la Ley 47/1985, a cuyo tenor, la Comisión mixta habrá de recibir del Gobierno " las propuestas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas".

Sea como fuere, la Mesa y portavoces de la Comisión mixta, en su reunión de 17 de noviembre de 1993, adoptaron el acuerdo de solicitar al Gobierno (en particular, a su Ministerio de Asuntos Exteriores) información sobre las iniciativas legislativas de la Comisión de la Comunidad Europea.

2.- ¿Qué opinan el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales sobre el problema del llamado 'déficit democrático'? ¿Deberían reforzarse las competencias de los Parlamentos en los procedimientos legislativos?.

Es sabido que el llamado 'déficit democrático' presenta una doble faceta, según se atienda a la perspectiva externa, representada por la tradicionalmente denunciada escasez de los poderes del Parlamento Europeo o a su faceta interna, en cuyo seno es de nuevo preciso establecer una dicotomía, entre el 'déficit democrático' de que serían víctimas los Parlamentos nacionales y, bien de modo directo o indirecto los propios pueblos de los Estados miembros -por un lado- y los entes territoriales, en particular en Estados de estructura compleja -por otro.

En ambos casos es el mismo el poder inmediatamente beneficiado por la correlativa pérdida de atribuciones de las instancias citadas: el poder de los Ejecutivos, ya se trate de la Comisión y del Consejo (por lo que hace a la mencionada faceta



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

externa), ya de los Gobiernos de los Estados miembros que, por lo demás, constituyen el propio Consejo de la Comunidad.

A la vista de esta realidad, no cabe sino lamentarla, como barrera de difícil superación frente a la necesidad de encomendar mayores poderes a los ciudadanos de la Unión, mediante el paralelo refuerzo de aquellas instituciones que más se aproximan a la fuente de la legitimidad, que es el pueblo de los Estados. El Parlamento Europeo es aquí sin duda el gran perjudicado actualmente.

Desde el punto de vista interno, urge también denostar este mal, como eventual y ya en gran medida fáctica distorsión de las distribuciones internas de poder, toda vez que, por lo que se refiere al 'Estado-aparato', los Parlamentos nacionales se ven privados del ejercicio de competencias hoy prácticamente monopolizadas por los Gobiernos; por lo que hace al 'Estado-comunidad', las instancias territoriales corren el serio riesgo de verse despojadas del ejercicio de competencias propias, a manos de un Ejecutivo al que la Unión Europea configura como único interlocutor oficial y como único responsable del cumplimiento de las obligaciones que dimanen de los Tratados (art. 27 Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969).

a) En este sentido, ¿es necesario reforzar las atribuciones del Parlamento Europeo o de los Parlamentos nacionales o de ambos?. ¿Debería haber una cooperación más estrecha entre los Parlamentos nacionales, los Gobiernos nacionales y las instituciones de la Comunidad?.

Indiscutiblemente, como instrumento de lucha frente al aludido mal.

En lo que a España respecta, actualmente, el apdo. f) del art. 5.3 de la Ley tan sólo hace mención expresa del Parlamento Europeo y de los diputados españoles en el mismo. Por su parte, el apdo. g) del art. 5.3 de la Ley se refiere a la información y colaboración de la Comisión mixta con las comisiones homólogas de otros parlamentos nacionales.

Ignora pues la Ley la conveniencia de celebrar contactos con las demás instituciones y muy especialmente con la Comisión de la Comunidad Europea.

Atenta a esta carencia, la Proposición de ley de 26 de julio de 1993, presentada por el Grupo Popular en el Congreso, pretendía introducir dos nuevos apdos. f) y g), en el art. 5.3 de la Ley 47/1985, tendente uno a que la Comisión mixta estableciera relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los restantes parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad y del



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

Parlamento Europeo; orientado el otro a que la Comisión mixta mantuviera una relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Comunidad que tengan competencias similares a la Comisión mixta, así como las correspondientes Comisiones del Parlamento Europeo.

También la proposición de ley de 15 de septiembre de 1993, presentada por los Grupos Socialista, Federal de Izquierda Unida/ Iniciativa per Catalunya, Catalán (CiU), Vasco (PNV) y de Coalición Canaria, pretende modificar las letras f) y g) del art. 5.3 de la Ley, para que dispongan que la Comisión mixta establezca relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los restantes parlamentos de países miembros de la Comunidad y del Parlamento Europeo (apdo. f); y que la Comisión mixta mantenga una relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión, que tengan competencias similares a la Comisión mixta, así como con las correspondientes Comisiones del Parlamento Europeo (apdo. g); siempre según este mismo apartado, ello conllevará la concesión de facilidades mutuas y el establecimiento de reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones, cuando fuera conveniente.

Por otro lado y, con independencia de las reformas recién citadas, quizás fuera también deseable profundizar en las relaciones con otras instituciones (se insiste, en especial con la Comisión de la Comunidad), mediante la realización de visitas de trabajo a la sede de dichas instituciones, bien con carácter periódico (al menos una vez cada dos años), bien con carácter ocasional, como consecuencia de la configuración de las grandes políticas comunitarias. En estas visitas/reuniones de trabajo habrían de participar tanto las instancias políticas como las técnico-administrativas.

Por fin, convendría dar vía libre, mediante una interpretación generosa de los Reglamentos (art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 66.1 y 67 del Reglamento del Senado), a las comparecencias ante la Comisión mixta de Comisarios europeos y altos funcionarios de la propia Comisión y demás instituciones y órganos comunitarios, de tal forma que esas comparecencias puedan tener lugar con mayor frecuencia y agilidad (al respecto, existen precedentes, como éste, ocurrido durante la IV Legislatura: con fecha 1 de octubre de 1991, la Mesa del Congreso aceptó la tramitación de la comparecencia del Director General de la Política del Carbón de la Comisión de la Comunidad Europea ante la Comisión de Industria de la Cámara).



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

Convencidos de la virtualidad de estos encuentros, la Mesa y portavoces de la Comisión mixta acordaron en sesión de 17 de noviembre de 1993 invitar al Comisario europeo encargado de las relaciones con los parlamentos nacionales a reunirse con la Comisión mixta o, en su caso, con su Mesa y portavoces.

Mención singular merecen las llamadas reuniones conjuntas con los Diputados españoles al Parlamento Europeo. A este tipo de reuniones conjuntas se refiere el apdo. f) del art. 5.3 de la vigente Ley, así como de las dos proposiciones de ley analizadas, de 26 de julio y 15 de septiembre de 1993, respectivamente. Pese a ello, ha sido escasísimo el desarrollo que en la práctica ha recibido, siendo empero reconocidos los interesantes frutos que esta modalidad de cooperación ha producido en otros parlamentos nacionales.

Al respecto, no parece desaconsejable mantener la fórmula actual de las reuniones conjuntas, aunque concretándola, como ha hecho la Mesa y Portavoces de la Comisión mixta en su reunión de 17 de noviembre de 1993, desde un doble punto de vista: personal, por un lado, al restringir su ámbito al de los miembros de la Mesa y portavoces de la Comisión y una delegación reducida (12 miembros, que coinciden numéricamente con los de la Mesa y portavoces de la Comisión) de los diputados españoles en el Parlamento Europeo; temporal, por otro, al haberse optado por una celebración que se hace coincidir con el desarrollo de los correspondientes Consejos Europeos.

Este es el espíritu de la reunión que se celebrará el día 29 de noviembre de 1993 en el Congreso de los Diputados, después de varios años de muy escasa comunicación mutua en un plano oficial.

b) El Parlamento Europeo ha propuesto que, cada año, el Parlamento, el Consejo y la Comisión definan un programa legislativo común e informen a ciudadanos y Parlamentos nacionales con la debida antelación sobre los proyectos planeados. ¿Qué opinan los Parlamentos nacionales al respecto?

El proyecto es excelente, habida cuenta de que la mayor dificultad con la que topan hoy día (no sólo en ésta, sino en casi todas las materias) los Parlamentos es la falta de información, sobre todo temporánea, sobre las actividades de las instituciones.

3.- ¿Qué consecuencias, tanto institucionales, como en cuanto al contenido, tiene la sentencia del Tribunal Constitucional Federal sobre el Tratado de la Unión Europea para las actividades del Bundestag en el ámbito de la política comunitaria?. ¿Supone esta sentencia un impulso, para que en otros Estados tenga lugar una evolución semejante?



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

No parece apropiado en esta sede recordar los pormenores de la sentencia, por lo que bastará reseñar que, ya con anterioridad a la misma, la reforma introducida en la Ley Fundamental de Bonn había supuesto un considerable respaldo para las atribuciones del Bundestag, de la mano, entre otras muchas cosas, de la constitucionalización expresa de la Comisión parlamentaria de Asuntos Europeos.

Ahora bien, si es cierto que, de modo inmediato y a corto plazo, tal refuerzo de los poderes de participación parlamentaria es innegable, no lo es menos que, a largo plazo, la negación en la sentencia de la existencia de un 'pueblo europeo' puede llegar a constituir un importante freno para la construcción europea en el futuro.

4.- ¿Se tiene suficientemente en cuenta el principio de subsidiariedad en la elaboración del Derecho comunitario?. ¿Son las instituciones nacionales o las instituciones comunitarias competentes para la interpretación del principio de subsidiariedad?. ¿En qué medida pueden y quieren intervenir al respecto los Parlamentos nacionales?

a) La respuesta a la primera pregunta necesitaría de una matización, según se considere el problema desde el ángulo del Derecho originario, o bien desde el del Derecho derivado .

El principio de subsidiariedad no parece respetarse mucho en la elaboración del Derecho originario. Es conocido que, ante las diversas vías ofrecidas por la dogmática constitucional para la producción del Derecho comunitario originario, una de las cuales estaría representada por las iniciativas del Parlamento Europeo de cara a la elaboración de un texto constitucional, los Estados miembros han optado siempre por el cauce, estrictamente ejecutivo en su fase inicial, de las Conferencias de representantes de los Gobiernos, hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) reguladas por el art. 236 del Tratado CEE, hoy incluidas, tras la derogación de este artículo, en el art. N del TUE.

Esta opción del Tratado podría venir respaldada por la reciente sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el propio TUE, de 12 de octubre de 1993, en el sentido citado con motivo de la pregunta anterior. No obstante, también se podría imputar a aquella opción por las Conferencias de representantes de los Gobiernos el intrincadísimo derrotero recorrido por el TUE desde su concepción en Maastricht hasta su ratificación por todos y cada uno de los Estados miembros.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

Sea de esto lo que fuere, una idea sí queda clara: como ha demostrado el sacrificado proceso de ratificación del TUE, ni los pueblos, ni los parlamentos pueden quedar al margen de la adopción de decisiones que les atañen de modo inexorable. Un mayor respeto del principio de subsidiariedad habría coadyuvado a evitar tal marginación, al acxercar la decisión final a la fuente por excelencia de la legitimidad.

Respecto de la elaboración del Derecho derivado y por lo que se refiere a la específica problemática de los Parlamentos nacionales, una correcta comprensión del principio de subsidiariedad debiera permitir que la progresión de las instituciones comunitarias y, en particular, del Parlamento Europeo, al amparo de los nuevos Tratados, se realice sin menoscabo de las facultades de aquéllos, como referencia insoslayable de legitimidad democrática en el estado actual de evolución de la construcción europea. Quizás sea ésta la más saludable consecuencia de la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993.

b) En punto a la interpretación del principio de subsidiariedad, es común en la Teoría del Derecho estimar que toda operación de aplicación del Derecho exige inexorablemente una operación de interpretación. En consecuencia, toda autoridad, sea comunitaria, sea nacional, se verá obligada a interpretar el principio de subsidiariedad, a la hora de ponerlo en práctica.

Ahora bien: ello no es óbice para que un género de esas autoridades se halle particularmente condicionado por las operaciones de interpretación: se trata, naturalmente, de los jueces y tribunales, cuya principal función es justamente ésa, interpretar y aplicar el Derecho.

Sin duda alguna, un papel especialísimo corresponde al Tribunal de Justicia de la Comunidad, como garante del correcto despliegue del principio de subsidiariedad y de todo el acervo comunitario, para cuya configuración ha sido decisivo artífice.

c) En cuanto a la labor de los Parlamentos nacionales, es deseable que sea generosa en este ámbito, sin que también en el plano comunitario se dé lugar al delicadísimo equilibrio propiciado entre nosotros por la crucial sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983 (asunto LOAPA), por la que el Tribunal privaba explícitamente al Legislativo de la posibilidad de vincular al propio Tribunal Constitucional mediante determinadas interpretaciones normativas.

Los Parlamentos constituyen, hoy por hoy, una instancia infranqueable, como garantía de legitimidad, a todos los efectos.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

También a efectos de interpretación del principio de subsidiariedad.

B.- Transposición y control de la aplicación del Derecho comunitario

I.- Transposición

1.- ¿Qué papel desempeñan los Parlamentos nacionales en la transposición del Derecho comunitario al Derecho nacional?. ¿Se requiere en todos los casos un acto del Parlamento en calidad de Poder legislativo o pueden los Gobiernos nacionales efectuar la transposición por vía reglamentaria o por delegación?

Siguiendo a la doctrina alemana, puede afirmarse que el ordenamiento español pertenece a los sistemas llamados de 'vinculación positiva'. Vinculación positiva a la ley, lo que implica la existencia de ciertas materias, especificadas en la Constitución, que quedan reservadas a la ley.

Es pues el criterio de la reserva de ley el que habrá de seguirse para atribuir, bien al Parlamento, bien al Gobierno, la transposición de una directiva comunitaria: si la materia sobre la que versa la directiva no está sometida a reserva de ley en España, su transposición podrá realizarla el Gobierno, por la vía reglamentaria; si la materia sí está sometida a reserva de ley en España, surgirán a su vez dos posibilidades, en concreto, que sean las Cortes Generales las que transpongan la directiva por medio de una ley (ordinaria u orgánica, de ser aplicable el art. 81 CE) o bien que sea el propio Gobierno quien transponga, vía decreto legislativo, al abrigo de una previa ley de bases de delegación.

Este último supuesto, el de la delegación en favor del Gobierno, es el que reviste un mayor interés y se halla regulado por los art. 82 y ss. CE; así, el art. 82 CE es al que alude el art. 1 de la Ley 47/1985, cuando autoriza al Gobierno a normar por vía de decreto legislativo (es decir, sobre la base de la delegación que las propias Cortes conceden a aquél mediante dicha Ley) las materias reguladas por las leyes incluidas en un anexo de la misma Ley 47/1985 y aquellas materias objeto de normas comunitarias vigentes en 6 de noviembre de 1985, que exigieran desarrollo por ley y no se hallaran entonces reguladas.

Una vez otorgada la delegación legislativa, el cometido de las Cortes Generales es primordialmente el control del ejercicio de aquélla. Para ello les habilita específicamente el apdo. 6 del art. 82, cuando prevé la posibilidad de que las leyes de delegación incluyan fórmulas adicionales de control, que a su vez



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

reciben pormenorizado desarrollo en el Reglamento del Congreso de los Diputados, art. 152 y 153 RC, respectivamente referentes a la comunicación que habrá de enviar el Gobierno una vez haya hecho uso de la delegación y a las objeciones y reparos que podrán formular los diputados frente al uso de la delegación concedida. Así, conforme al art. 153.2 RC, si dentro del mes siguiente a la publicación del texto autorizado, ningún diputado o Grupo parlamentario formulara objeciones, se entenderá que el Gobierno ha hecho uso correcto de la delegación. De formularse en plazo algún reparo, la Comisión competente emitirá un dictamen, que será debatido en Pleno por la Cámara conforme a las reglas generales del procedimiento legislativo (art. 153.3 y .4).

Tal es el procedimiento aplicable a la facultad concedida a la Comisión mixta por el apdo. a) del art. 5.3, de conocer tras de su publicación de los decretos legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario.

Pero no parece suficiente esta disposición para garantizar un eficaz control parlamentario de las directivas comunitarias en el Derecho interno. A tal efecto, sería útil que:

- el Gobierno informara periódicamente a la Comisión (una vez al año parece ser bastante) sobre el estado en que se halle la transposición del Derecho derivado comunitario; a este respecto, se ha de citar el acuerdo de la Mesa y Portavoces de la Comisión mixta de 17 de noviembre de 1993, de solicitar al Gobierno información sobre el grado de aplicación en España de la normativa comunitaria europea. Por otro lado, convendría que:
- la Comisión mixta, por su propia iniciativa, emitiera informes sobre aquellas disposiciones insertas en proyectos o proposiciones de ley que pudieran resultar incompatibles con el acervo comunitario, informes que recibirían la tramitación prevista en el apdo. h) del art. 5.3 de la Ley, es decir, sumisión a las Mesas de ambas Cámaras, por ser considerados de especial interés.

2.- ¿Tienen los Parlamentos nacionales un amplio margen de acción en la transposición de las directivas comunitarias o están las directivas formuladas de una forma tan vinculante que sólo les resta una función ejecutiva?

Caben pocas dudas sobre que la respuesta correcta reside en la última parte de la pregunta: es más, no sólo son excesivamente vinculantes los términos en que se redacta las directivas, sino que este fenómeno viene acentuándose cada vez más, hasta el



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

extremo de parecer que no se halla el observador ante directivas, sino ante verdaderos reglamentos encubiertos. Sobre este extremo, el consenso doctrinal es prácticamente general.

Por lo demás, es éste uno de los terrenos en que con más claridad se viene transgrediendo el principio de subsidiariedad, en la medida en que tal transgresión afecta a las competencias de los Parlamentos (también, cómo no, de los Ejecutivos) .

En resumen, la operación de transposición viene consistiendo con asiduidad en la mera traducción del texto elaborado por las instituciones de la Comunidad, en violación del espíritu del art. 189 del Tratado de la Comunidad Europea.

3.- ¿Cuáles son, en opinión del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, las principales dificultades para la transposición del Derecho comunitario y cuáles son los motivos de esas dificultades?

La principal dificultad quizá sea la carencia de una información suficiente, en especial con carácter previo, por parte de los Parlamentos, bien sean ellos los encargados de efectuar la transposición, bien lo sea el Gobierno.

Los motivos resultan evidentes: el muy escaso interés que muestran los Gobiernos por suministrar una información cuya posesión por los Parlamentos puede incrementar sensiblemente las posibilidades de control de estos últimos sobre los primeros. Tampoco es desdeñable el aún imperfecto nivel de colaboración en que se hallan las relaciones de las instituciones de la Unión (en particular, el Parlamento Europeo) con los Parlamentos nacionales.

De no escasa importancia es también el excesivo grado de detalle que vienen últimamente presentando las directivas, como se acaba de resaltar, con lo que la transposición se convierte en poco más que una operación de registro.

4.- ¿Existe una cooperación entre los Parlamentos nacionales y las autoridades nacionales que deben llevar a efecto y notificar la transposición?

Ver respuesta a la pregunta nº 1 de este mismo capítulo.

5.- ¿Cómo se efectúa la transposición en los Estados miembros organizados de forma federal?. ¿De qué forma tiene lugar la cooperación del Parlamento nacional con los Parlamentos de los distintos 'Länder' o Asambleas regionales?



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

En el caso de España, los primeros años siguientes a la adhesión a la Comunidad dieron pie a intensas polémicas doctrinales, basadas en la muy razonable pretensión de que dicha adhesión no sirviera de pretexto al 'Estado-aparato' para apropiarse fácticamente de competencias atribuidas por la Constitución a las Comunidades Autónomas.

A partir de 1989, la cuestión ha quedado pacificada, gracias a la desde entonces prodigada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en cuya virtud: no existe competencia alguna derivada de la Constitución y consistente justamente en la ejecución del Derecho comunitario; en consecuencia, será competente para ejecutar una determinada norma comunitaria (por ende, para transponer una directiva) aquella autoridad que sea competente respecto de la materia sobre la que verse la norma comunitaria en cuestión.

Por lo demás, no existe mecanismo específico alguno de cooperación entre los Parlamentos autonómicos y las Cortes Generales, respecto de estas materias, más allá de las fórmulas genéricas de cooperación.

A título puramente informativo y, al hilo de las Asambleas autonómicas, será de inyerés subrayar la existencia, en algunas de ellas, de Comisiones especializadas en los asuntos comunitarios (así, por ejemplo, en la C.A. del País Vasco o en la de las Islas Canarias).

II.- Control de la aplicación

1.- ¿De qué mecanismos disponen actualmente el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales para controlar la aplicación del Derecho comunitario?

Además de aquéllas otras que ya hayan podido quedar reseñadas, tanto la normativa actualmente vigente, como la que pudiera producirse en el futuro, prevén fórmulas adicionales de control de la aplicación del Derecho comunitario, lo que es tanto como decir control de la actividad global de la Unión Europea, si se tiene en cuenta con algún eminente autor que la Política y el Derecho no son sino dos caras de una misma moneda.

Especialmente digno de mención es el vigente apdo. d) del art. 5.3 de la Ley 47/1985. En su virtud, la Comisión mixta deberá ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política comunitaria, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Comunidad. Indudablemente, es éste un precepto marco, de amplio alcance, que bien puede considerarse acomodo genérico para toda actividad de control en la materia.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

También de gran utilidad y trascendencia es la constitución de Ponencias o grupos de trabajo, vía no prevista formalmente en la Ley 47/1985 y que, sin embargo, ha sido productivamente puesta en práctica ya con anterioridad en las actividades de las Cortes Generales concernientes a la Comunidad Europea. Su consolidación por la vía consuetudinaria es un hecho incontestable.

Así, en el curso de la IV Legislatura, se crearon tres ponencias en el seno de la Comisión mixta, respectivamente dedicadas a la Unión económica y monetaria, a la Unión política y al Mercado interior y desarrollo del Acta Unica.

Por su parte, la Mesa y Portavoces de la Comisión mixta de la V Legislatura se propuso en su reunión de 10 de noviembre de este mismo año llegar a un acuerdo, con anterioridad al día 15 de diciembre de 1993, sobre la constitución de siete Ponencias encargadas de llevar a cabo informes sobre otros tantos bloques de materias, en concreto:

- Las consecuencias de la aplicación del TUE (con especial consideración de la política exterior y de seguridad común y de la cooperación en materias de justicia e interior);

- el alcance, contenido y efectos de la ciudadanía europea;

- el Libro Blanco sobre la iniciativa para el crecimiento económico;

- la puesta en marcha de la segunda fase de la Unión económica y monetaria y preparación de la entrada en vigor de la tercera fase de aquélla;

- la participación de España en los Fondos estructurales y en el Fondo de cohesión;

- las consecuencias institucionales y económicas, en particular para España, de las nuevas adhesiones y

- la preparación de la Conferencia de Representantes de los Gobiernos de 1996, con hincapié en las reformas institucionales.

Conforme a la intención manifestada por el propio Presidente de la Comisión, este elenco de asuntos estaría orientado hacia la próxima celebración en 1996 de la Conferencia de representantes de los Gobiernos, que ha de proponer nuevas reformas al Derecho originario. En otras palabras, su norte sería amplio en contenidos y de generosas miras temporales, sin estar pues dominado por la más inmediata y apremiante actualidad que determinan los Consejos Europeos. Quizás aquí resida su más notable peculiaridad y la fuente de su gran utilidad para el propio Gobierno.

2.- ¿Qué función desempeñan las reclamaciones de los ciudadanos en el marco del control de la aplicación del Derecho comunitario que ejercen el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales?



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

En lo que a España se refiere, el papel de las reclamaciones de los ciudadanos ha sido hasta hoy muy escaso. Sin embargo, no debe extrañar el dato si se tiene en cuenta la función puramente residual que el derecho de petición desarrolla en los Estados contemporáneos. Hoy en día, el ciudadano tiene abierta la vía de la más amparada queja ante el Defensor del Pueblo, en el supuesto de que no decida cursar sus demandas ante los juzgados y tribunales, de los que deberá obtener una tutela efectiva para defender sus derechos e intereses legítimos.

a) ¿Qué consecuencias tiene al respecto el trabajo de las Comisiones de peticiones y de los Defensores del Pueblo nacionales?

En cuanto a las Comisiones de peticiones, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, su función en la materia consiste en acusar recibo de la petición recibida y dar traslado de la misma, bien a la Autoridad que ella reputa competente, bien a la Comisión de la Cámara respectiva que esté conociendo del asunto de que se trate (art. 49 RC y 193 RS).

El cauce del Defensor del Pueblo referente al control de la aplicación del Derecho comunitario no presenta particularidad alguna respecto de sus funciones genéricas, a cuyo propósito debería advertirse que el Defensor del Pueblo no es competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, pudiendo tan sólo sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos (art. 28.1, L.O. 3/1981, de 6 de abril), de donde es fácil inferir la no muy notable repercusión en este ámbito de su eventual actuación.

b) ¿Qué papel desempeñan las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo y las reclamaciones de los ciudadanos dirigidas directamente a la Comisión?

Por razones perfectamente paralelas, puede darse por reproducida la respuesta a la pregunta nº 2, respecto de las peticiones dirigidas al Parlamento Europeo.

Tampoco es muy diversa la trascendencia de las quejas directas de los ciudadanos ante la Comisión, aunque en ocasiones se ha revelado de utilidad par facilitar a la Comisión las pesquisas previas a una potencial 'mise en demeure', tendente a incoar un procedimiento por incumplimiento de Estado (art. 169 Tratado CE).



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

3.- ¿Qué impulsos se esperan del trabajo del Defensor del Pueblo europeo y de las Comisiones temporales de investigación?. A este respecto, ¿es oportuno o incluso necesario reforzar la cooperación entre las instituciones nacionales y europeas (comisiones de peticiones/defensores del pueblo)?

Indudablemente, el refuerzo de la cooperación es absolutamente deseable, si se tiene presente que los trabajos del Defensor del Pueblo europeo supondrán un enorme paso adelante para combatir el gran problema del 'déficit democrático' de las instituciones y de los procesos comunitarios de adopción de decisiones, dada la vinculación que se establece en el Tratado de la Unión entre el Defensor y el Parlamento Europeo, máxima expresión comunitaria de la soberanía popular.

También las Comisiones de investigación implican un paso de gran trascendencia para cercenar el 'déficit democrático', al representar un fomento de las facultades parlamentarias de control. No se olvide que, en nuestros tiempos, los Parlamentos se acomodan con facilidad a los criterios de ese 'continuum' formado por la mayoría parlamentaria y por el Gobierno al que aquélla sustenta, siendo en cambio mucho más difícil que las minorías vean respetados sus derechos, fundamentalmente incardinados en las facultades de control, que por ello deberán ser ampliamente prodigadas.

Si bien el Parlamento Europeo no responde, como es sabido, de un modo pleno a estos patrones, propios de los Parlamentos nacionales, es notorio que sus posibilidades de ejercer un influjo de mayor relieve en la política comunitaria se verán favorecidas por la introducción de Comisiones de investigación.

4.- Además del trabajo de las Comisiones de Peticiones y de los Defensores del Pueblo, ¿es necesaria la creación de un Defensor del Pueblo especial para la protección del consumidor?

Ciertamente, es la de protección del consumidor una materia de especial sensibilidad para la política de la Comunidad, sobre la que bascula un volumen nada desdeñable de legislación y de dedicación y en cuyo diseño la Comunidad ha sido pionera.

Con todo, no parece que merezca ni precise de un Defensor del Pueblo especial, que políticas tan importantes como, por ejemplo, la de medio ambiente, en ese caso también estarían en condiciones de reclamar.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS COMUNITARIOS
Y DERECHO COMPARADO

5.- ¿Qué otras propuestas se pueden hacer para mejorar el control de la aplicación del Derecho comunitario por parte del Parlamento europeo y de los Parlamentos nacionales?

Las propuestas que a continuación se incluye se formulan a mayor abundamiento de las mencionadas en otros apartados del cuestionario y se centran en un objetivo común: aumentar el volumen y la calidad de la información de la que disponen los Parlamentos nacionales en estas materias.

Así, es conveniente profundizar los canales de información que existen entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. La constitución de oficinas de enlace en los distintos parlamentos que centralicen y distribuyan la información sería de utilidad. También lo sería la institucionalización de las reuniones conjuntas con europarlamentarios nacionales, lo que permite afrontar la realidad comunitaria desde ángulos complementarios.

En cuanto a las relaciones entre los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, junto a cuanto se ha expuesto, convendría que:

- sin perjuicio de la celebración de la pertinente comparecencia gubernamental, se hiciera entrega por el Gobierno de un informe escrito, que analizara los acuerdos adoptados en las instituciones comunitarias;
- asimismo el Gobierno celebrara una comparecencia anual ante la Comisión especializada en asuntos comunitarios, en la que se hiciera balance de cuantos asuntos se refiriesen a la Comunidad Europea y a la pertenencia a la misma del Estado en cuestión.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 26 de noviembre de 1993

