



Secretaría General del
Congreso de los Diputados

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

Plan Pdey Fuhayp

071-053

LOS COMETIDOS DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y DEL
PARLAMENTO EUROPEO EN LA ELABORACION Y EL CONTROL DE LA
APLICACION DEL DERECHO COMUNITARIO: PERSPECTIVAS DE
FUTURO

I.- INTRODUCCION

Si, como exigen las constituciones de los Estados miembros, la soberanía ha de residir en los respectivos pueblos, se hace preciso garantizar la participación efectiva en el proceso de construcción europea de los organismos que más se aproximan a aquéllos, por ser sus directos representantes: los parlamentos.

De conseguirse este objetivo, una de las más importantes manifestaciones del denominado 'déficit democrático' de las instituciones y procedimientos de la Comunidad podría estimarse muy seriamente dañada, si no superada del todo.

Precisamente a este fin pretende servir la reunión que hoy se celebra en Bruselas, sobre la participación de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo en la elaboración y control de la aplicación del Derecho comunitario. Las páginas que siguen se centrarán, como es de esperar de la intervención de un parlamentario español, en el papel de las Cortes Generales en el mencionado proceso jurídico comunitario.

PARTICIPACION DEL PARLAMENTO EN LA

II.- LAS CORTES GENERALES ANTE LA ELABORACION DEL
DERECHO COMUNITARIO

Para exponer esta primera gran faceta de análisis de la reunión, convendrá recurrir a la generalizada distinción doctrinal de las fuentes del Derecho comunitario que presenta, de un lado, el Derecho comunitario originario, constituido por los Tratados y sus sucesivas modificaciones; de otro, el Derecho comunitario derivado, constituido por la diferentes normas jurídicas elaboradas por las instituciones de la Comunidad.

1.º Participación en
1.- La elaboración del Derecho comunitario originario

Es conocido que, ante las diversas vías ofrecidas por la dogmática constitucional para la producción del Derecho comunitario originario, una de las cuales



Secretaría General del
Congreso de los Diputados

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

Revisión:

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, como quiera que esta sentencia subrayaba la inexistencia, a efectos constitucionales, de un 'pueblo europeo'. 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.

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. Hasta ahora, se ha considerado suficiente con articular tal participación por el cauce de los trámites jurídico-constitucionales de la ratificación, coronada o no por un referéndum. El futuro dirá por cuánto tiempo seguirá siendo viable esta solución.

De momento, es la opción vigente y urge pues ocuparse de ella, por lo que al ordenamiento español se refiere. En concreto, 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 (correlato español de preceptos como el art. 11 de la Constitución italiana de 1947, del clásico art. 24 de la Ley Fundamental de Bonn o del art. 20 de la Constitución danesa), dispone que, mediante ley orgánica, se pueda autorizar la celebración de tratados por los que se



Secretaría General del
Congreso de los Diputados

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

atribuya a una organización o institución internacional el ~~ejercicio de las competencias derivadas de la~~ Constitución.

Es decir: se excluye, por este cauce, la necesidad de acometer una reforma constitucional en ciertos supuestos de atribución a la Comunidad del ejercicio de competencias constitucionales. Como ha manifestado el Tribunal Constitucional español, en su Dictamen de 1 de julio de 1992, precisamente con ocasión de la ratificación del TUE, ésta será la vía procedimental adecuada cuando no existan estipulaciones contrarias a la Constitución en el nuevo Derecho originario, puesto que, de lo contrario, se haría inevitable la previa reforma de la Constitución, a la luz de lo previsto en su art. 95.

En consecuencia,

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.~~

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



Secretaría General del
Congreso de los Diputados

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

'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.

2. Participación del Parlamento
2.- La elaboración del Derecho comunitario derivado

Es bien sabido que, como se deduce del capital art. 189 del Tratado de la Comunidad Europea, el Derecho comunitario derivado se compone, básicamente, de los reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones, y dictámenes, que emanen 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 caer 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.

Pues bien, dada la cada vez mayor trascendencia de las decisiones que se toman en el ámbito comunitario, bajo la cobertura de normas jurídicas, parecería razonable pensar que se otorgue a los parlamentos la posibilidad de participar en mayor o menor medida en el proceso de aprobación de tales normas.



Secretaría General del Congreso de los Diputados

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

Es una materia regulada por una ley de 1985 que instituye una Comisión Mixta integradora de la 2ª Cámara - Congreso de los Diputados - y el Parlamento comunitario

Así lo han considerado también los ordenamientos de distintos Estados miembros, hasta el extremo de que el 'Folketing' danés o las Cámaras del Parlamento británico llegan a condicionar con un cuasi-mandato imperativo las decisiones de sus respectivos Gobiernos en el proceso de elaboración de normas comunitarias.

legislate Ley

Por lo que a España se refiere, 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 Comunidades Europeas, como órgano específico de control, gozaba 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 y 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



Secretaría General del
Congreso de los Diputados

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

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 solicitaran 20 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 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.

Desgraciadamente esta proposición del Partido popular no ha sido tomada en consideración por la mayoría de la Cámara



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

En resumen, las apreciaciones que preceden servirían de modo genérico para la elaboración del conjunto de la normativa comunitaria. Mención especial requieren las directivas, por exigir una transposición al ordenamiento nacional. Aunque su análisis se hallaría en la frontera entre los dos grandes bloques de materias de la reunión (elaboración y control de la aplicación del Derecho comunitario), parece más conveniente postergar su exposición al capítulo dedicado al control de la aplicación, como de inmediato se verá.

III.- LAS CORTES GENERALES ANTE EL CONTROL DEL DERECHO COMUNITARIO

El segundo gran bloque de materias que servirán de soporte a la reunión es el constituido por el control por los parlamentos, en especial, las Cortes Generales, de la aplicación del Derecho comunitario. La gran importancia para el acervo comunitario y para los ordenamientos internos de la aplicación de las directivas hace necesario dedicarles atención diferenciada de las demás actividades de control, a las que se dedican también las siguientes páginas.

1- La participación en el control de la aplicación de las directivas

Al obligar al Estado miembro en cuanto al objetivo que se ha de alcanzar, pero dejar en manos de aquél la selección de la forma y medios de realización del objetivo, las directivas comunitarias precisan de una operación interna de transposición en la que los parlamentos pueden desempeñar importante labor.

Tal es el caso de las Cortes Generales, al amparo de los arts. 82 y ss. CE, reguladores de la delegación legislativa en favor del Gobierno; concretamente, 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.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

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 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



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

que ~~podieran 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.- Otras modalidades de control sobre la aplicación del Derecho comunitario

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. Probablemente por ésta su gran importancia, fuera de utilidad concretar su ámbito con la previsión de 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 en la que se hiciera balance de cuantos asuntos se refiriesen a la Comunidad Europea y a la pertenencia a la misma de España .~~

a - ~~La constitución de ponencias o grupos de trabajo~~



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

Es ésta una 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.

A la vista del excelente resultado conseguido con sus trabajos, no estaría de más incentivar, no sólo ya la perseverancia en esta vía, sino incluso la creación de ponencias de carácter permanente en la Comisión, estructuradas en función de áreas de actividad.

Ello facilitaría el control por parte de la Comisión, debido a dos factores de indudable importancia: el primero, la innegable preferencia de los parlamentarios por unos u otros sectores del ámbito comunitario; el segundo, íntimamente relacionado con el anterior, sería consustancial a los asuntos comunitarios, por naturaleza comprensivos de materias bien heterogéneas y dispares entre sí.

En la persuasión de que este procedimiento resulta altamente útil, no sólo para el Parlamento y la Sociedad a que ha de representar, sino también para el Gobierno, que podrá beneficiarse de trabajos serios, altamente tecnificados y, lo que no es baladí en nuestros días, realizados de modo reposado ("sine ira et studio"), 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:



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

- 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.

b- El establecimiento de contactos con otras instituciones

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



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

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 ya citada 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 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



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

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).

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.

o- Reuniones conjuntas con diputados españoles en el Parlamento Europeo.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

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 igualmente reconocidos los interesantes frutos que esta modalidad de cooperación ha producido en otros parlamentos nacionales.

Podría argüirse que la explicación radique en la incompatibilidad entre ambos mandatos, el de diputado o senador y el de euro-diputado, prevista en el art. 211.2.c) de la Ley orgánica de régimen electoral general (Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, conforme a modificación establecida por Ley orgánica 1/1987, de 2 de abril). Ello ocurre tan sólo en cuatro Estados de la Comunidad, incluida España (concretamente, también en Bélgica, Grecia -con algunas excepciones- y Portugal) y hace que el parlamentario europeo permanezca relativamente aislado de una realidad política (la nacional) que desde luego continuará siendo objeto de su interés.

Sin embargo, no parece que la vía de la compatibilidad de mandatos sea recomendable a la luz de la experiencia, si se tienen en cuenta dos datos básicos: el primero, la práctica imposibilidad de simultanear los trabajos de dos asambleas por parte de los diputados, que ha venido a provocar que aquellos europarlamentarios que también son diputados nacionales presten muy escasa atención a sus labores en el Parlamento Europeo (el caso italiano es especialmente llamativo en este sentido); el segundo dato no es sino consecuencia del anterior: comienza a detectarse la tendencia (todavía, eso sí, en el ámbito de la pura "opinión"), en aquellos sistemas electorales que permiten la compatibilidad, a modificar el actual estado de cosas e instaurar la incompatibilidad, que parece lógica para garantizar la eficacia de una asamblea claramente en progresión, como es el Parlamento Europeo.



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

En consecuencia, el modelo español se revela correcto en este sentido. Bien distinto es el caso de las reuniones entre diputados y senadores nacionales y diputados españoles al Parlamento Europeo.

En este último sentido y, habida cuenta de los ejemplos que plantea el Derecho parlamentario de algunos Estados miembros, cabría sopesar si es o no conveniente permitir la asistencia de los euro-diputados españoles a las sesiones "sensu stricto" de la Comisión y no simplemente a las "reuniones conjuntas", a que se refiere la actual Ley; en tales sesiones, los euro-diputados dispondrían de voz, aunque no de voto.

Abstracción hecha de los escollos reglamentarios, dada la inexistencia del Reglamento de las Cortes Generales a que alude el art. 72.2 CE (representados por los art. 6.1 y 66 RC y 20 y 83.2 RS, sobre asistencia respectiva de senadores y diputados a las sesiones de Congreso y de Senado), es forzoso reconocer que la propia intensidad de las labores del Parlamento Europeo hace escasamente viable una asistencia moderadamente asidua de los eurodiputados españoles a las sesiones de la Comisión mixta. Ello comportaría una progresiva pérdida de interés (causada por la imposibilidad del seguimiento detenido) de nuestros eurodiputados hacia los trabajos de la Comisión mixta y privaría de gran parte de su sentido a su participación en la misma.

Es consiguientemente preferible 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



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

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.

g) Publicación de trabajos

Fue ésta una idea que estuvo a punto de convertirse en realidad en el curso de la IV Legislatura, en la forma de publicación de los trabajos realizados por las tres ponencias de la Comisión, por la propia Comisión mixta y por los respectivos Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado en asuntos referentes a la Comunidad Europea.

Finalmente, el proyecto no prosperó, pero permitió percibir la utilidad social de la iniciativa, al objeto de acercar a los ciudadanos las labores de información, control y participación en la adopción de decisiones que su Parlamento lleva a cabo.

Por otro lado, sería también especialmente útil extender el contenido de las publicaciones (cuya periodicidad variaría en función del propio desarrollo de los trabajos de la Comisión) a los informes o dictámenes que las ponencias o la Comisión elaboraran, al amparo del actual apdo. h) del art. 5.3 de la Ley (un apartado que, dicho sea de paso, podría ser mucho más intensamente aprovechado).

En el curso de las deliberaciones sobre el programa de trabajo de la Comisión, efectuadas por la Mesa y portavoces de la misma, se ha mencionado ya por el Sr. Presidente de la Comisión la posibilidad de hacer realidad estos proyectos, hasta hoy sin ulteriores consecuencias.

h) Fuentes complementarias de información



*Secretaría General del
Congreso de los Diputados*

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

Este último apartado pretende incidir en la necesidad de obtener información adicional y sobre todo precisa y actualizada sobre la aplicación del Derecho comunitario en otros Parlamentos nacionales y en el Parlamento Europeo. En concreto, las dos fuentes a que se aludía serían:

- i) cuestionarios concretos y tendencialmente exhaustivos, que podrían confeccionarse y enviarse a los Parlamentos de todos ~~o algunos de los Estados miembros~~, fuente ésta de gran rapidez y nada desdeñables actualidad y exactitud, pero que adolecería de un no muy fiable valor científico; esta última necesidad quedaría mucho mejor satisfecha con:
- ii) la organización ~~de unas Jornadas~~ de Derecho parlamentario (sobre la pauta de las que se vienen desarrollando en los últimos años), que abordarían en profundidad y con carácter marcadamente científico ~~la problemática de~~ la elaboración y el control de la aplicación ~~del Derecho comunitario~~. Sus resultados serían sin duda altamente ilustrativos sobre las orientaciones por seguir y darían un firme fuste doctrinal a eventuales decisiones al respecto.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 19 de noviembre de 1993.