

LOS NUEVOS DESAFÍOS EN LAS RELACIONES ENTRE LAS CORTES GENERALES Y LA UNIÓN EUROPEA

THE NEW CHALLENGES IN RELATIONS BETWEEN THE GENERAL COURTS AND THE EUROPEAN UNION

ARIADNA SALAZAR QUIÑONEZ¹

RESUMEN: La capacidad de decisión de los parlamentos nacionales se ha debilitado en el ámbito europeo y en el nacional. El objetivo principal que se pretende alcanzar en este estudio, es delimitar en el efecto de la integración europea sobre la distribución horizontal de poderes, para determinar: en primer término, los efectos del derecho europeo sobre la actividad legislativa ordinaria de las Cámaras, en segundo lugar detectar si va de acuerdo a la importancia política europea con el funcionamiento de los instrumentos parlamentarios, de relación entre Gobierno y Cortes Generales. Y por último, establecer el impacto global de la integración sobre los poderes parlamentarios previos, valorando si existe un reforzamiento del Ejecutivo frente al Parlamento.

PALABRAS CLAVE: *Cortes generales; Unión Europea; integración europea; gobierno; parlamento.*

ABSTRACT: Decisional capacity of national parliaments has weakened at European level and national level. The main objective to be achieved in this study is to delineate the impact of European integration on the horizontal distribution of powers, to determine: first, the effects of European law over ordinary legislative activity of the Chambers, in second place, detect if it goes according to European political importance to the functioning of parliamentary instruments in relationship between Government and Parliament. And finally, establish the overall impact of integration on the previous parliamentary powers, assessing whether there is a strengthening of the Executive against the Parliament.

KEYWORDS: *General Cortes; European Union; European integration; Government; Parliament.*

¹ Doctora en Derecho por la Universidad de Salamanca.

SUMARIO: I. Introducción. II. El impacto de la integración europea en las Cortes Generales. Estado de la cuestión. III. La respuesta organizativa a las necesidades de la integración europea: luces y sombras. IV. El caso británico como ejemplo de los retos pendientes de la participación parlamentaria española en los asuntos europeos. V. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Hegel habló una vez, con un símil muy bello, del parlamento como el <<pórtico>> entre el Estado y la sociedad civil y con ello pretendía reflejar la naturaleza bifronte de la representación parlamentaria”. Manzella² interpreta que esa metáfora implica, un aquí y un allí, un gobernante y un gobernado, con el Parlamento como intermediario. La contribución concreta que el parlamentarismo aporta al nuevo orden internacional es ejercer contrapeso a la agregación de poderes políticos. No obstante, paradójicamente, el parlamentarismo encuentra enormes problemas en el ámbito doméstico, en el enfrentamiento con el poder del gobierno —*gobierno cuya posición hace tiempo ha sido reforzada frente al parlamento*—, muy en particular frente a la minoría parlamentaria, por la lógica del sistema de partidos. Esta primacía del gobierno frente al parlamento ahora parece en cierta medida impulsada por el sistema internacional en general y en particular por la Unión Europea (en adelante UE).

La integración europea supone una reordenación de los procesos decisorios en el ámbito estatal,³ y los Parlamentos nacionales y órganos autonómicos deben afrontar los nuevos retos.

² MANZELLA, Andrea, “Il parlamento federatore”, en *Quadernicostituzionali*, Italia, A. XXII, núm. 1, marzo de 2002, p. 48.

³ PÉREZ TREMPES, Pablo, “La Constitución Española ante la Constitución Europea”, en *El proyecto de nueva constitución europea*. ALBERTI, Rovira y ROIG MOLES, E. (coords.), *Balance de los trabajos de la convención sobre el futuro de Europa*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004, p. 494.

Esta premisa se convierte en el motor principal de este trabajo, que analiza los desafíos a los que se enfrentan las asambleas nacionales en las relaciones con la UE, tomando como caso de estudio principal el sistema español. Así, se examina el nivel de respuesta de las Cortes Generales en la actividad legislativa europea y cómo ha influido en la relación con el gobierno en los asuntos europeos, para determinar si la respuesta producida en el ámbito nacional es proporcional a los requerimientos que conlleva la adhesión a la UE.

Con dicho fin se valoran las medidas organizativas adoptadas por el parlamento para canalizar la participación en las decisiones europeas, a través de una triple perspectiva: *La participación ascendente directa*, en la toma de decisiones de manera directa por parte del parlamento, *la participación ascendente indirecta*, para conocer si existe un condicionamiento de las posiciones del ejecutivo central, y *la intervención descendente*, de las Cortes Generales en la ejecución y desarrollo del derecho europeo y en el control de las posiciones gubernamentales sostenidas ante los órganos europeos.

Como ya he señalado, la reordenación derivada de la integración europea supone un reforzamiento del poder ejecutivo central en detrimento del parlamento.⁴ En cuanto al margen de influencia que ejercen los parlamentos nacionales, éste depende de las distintas circunstancias nacionales, ya sean de índole constitucional o derivadas de la situación política que prevalece en el Estado.⁵ Desde la perspectiva nacional, los constituyentes abordaron únicamente la aplicación del derecho europeo por parte de los poderes públi-

⁴ RUÍZ ROBLEDO, Agustín, “Las instituciones constitucionales española” en *Hacia la europeización de la Constitución Española*, CRUZ VILLALÓN, Pedro (coord.), Fundación BBVA, Madrid, 2006, p. 152; PÉREZ TREMP, Pablo, “Il rafforzamento dell’esecutivo quale conseguenza della integrazione nella Comunità Europea: il caso spagnolo”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 1, núm. 3, 1991, pp. 692-693.

⁵ RIDEAU, Jöel, “El papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea” en *La encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coord. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Madrid, Civitas, 2002, p. 333.

cos españoles, estableciendo en su art. 93, de manera crítica, que sería competencia de las Cortes Generales o del gobierno.⁶ Cabe argüir que esta previsión de una manera indirecta, garantiza que la aplicación del derecho europeo no se convierta en una excusa para restringir la capacidad legislativa de las Cortes Generales en beneficio de la potestad legislativa gubernamental.

He estructurado el presente estudio en tres bloques. En el primer bloque se analiza el impacto de la integración europea en las Cortes Generales. Desde luego tiene cierta importancia el vaciamiento competencial experimentado por el Parlamento, sin embargo, la cuestión no se limita sólo al problema del debilitamiento de las Cortes Generales —*como consecuencia de la pérdida progresiva de la capacidad de decisión*—, sino que presenta otra vertiente relevante del problema: la ruptura del equilibrio constitucional de poderes, entre parlamento y ejecutivo.

En el segundo bloque se vislumbra que aunque la articulación de la intervención del Parlamento presenta algunas sombras también ofrece algunas luces. Si bien, en el modelo español, las Cortes Generales han seguido los cauces ordinarios de la política. También, se presenta a partir de la creación de una Comisión Especializada en los Asuntos Europeos, la Comisión Mixta para la UE, a la que se le atribuyen responsabilidades específicas de información y control respecto de los proyectos legislativos europeos, sin que sus decisiones vinculen al gobierno.

Por último, para el desarrollo del tercer bloque, se presenta como desafío aportar soluciones para mejorar la intervención parlamentaria del modelo español, se aconseja reforzar el procedimiento de verificación de las propuestas legislativas europeas y redefinir la actuación del congreso de los diputados en el control e impulso en los asuntos europeos. Para llevar a cabo con éxito semejante desa-

⁶ RUÍZ ROBLEDO, Agustín, en “Las instituciones constitucionales española” en la obra *Hacia la europeización de la Constitución Española*, CRUZ VILLALÓN, Pedro (coord.), Madrid, Fundación BBVA, 2006, p. 154.

fío cabe acudir al estudio del derecho comparado. Se toma como referencia al parlamento británico por una razón obvia: su centralidad en el sistema constitucional. De hecho, es una de las cámaras más activas en Europa en la garantía del papel del legislativo en la integración europea. Concretamente se examina el proceso de control del Comité European Scrutiny de la Cámara de los Comunes, debido a su funcionamiento ágil en la revisión y seguimiento de los documentos europeos y su labor de control e impulso del ejecutivo en los acuerdos celebrados ante las instituciones europeas.

Por último, se concluye el trabajo realizando una evaluación crítica en su conjunto y se presentan diversas propuestas de mejora de la participación de las Cortes Generales teniendo presentes la valoraciones hechas en los primeros dos bloques.

II. EL IMPACTO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN LAS CORTES GENERALES. ESTADO DE LA CUESTIÓN

1. LOS EFECTOS DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA EN EL EQUILIBRIO DE PODERES: LA RELACIÓN GOBIERNO-PARLAMENTO

Como se señaló anteriormente, la integración europea conlleva reordenar los procesos de adopción de decisiones a nivel nacional. En efecto, la transferencia del “ejercicio de competencias derivadas de la Constitución” mediante la suscripción de un tratado europeo se realiza con independencia de cuál sea el órgano estatal competente hasta ese momento para ejercer la competencia transferida. De este modo, se transfieren poderes que afectan a cualquiera de los tres niveles del gobierno nacional (estatal, autonómico y local) y a cualquiera de los poderes en que éstos se encuentran horizontalmente divididos (parlamentos o gobiernos, en el caso de los niveles superiores). En lo que respecta a este trabajo, el vaciamiento de

competencias que interesa es el experimentado por el parlamento nacional. Ahora bien, la cuestión se enfrenta al problema del debilitamiento de las Cortes Generales como consecuencia de la pérdida progresiva de la capacidad de decisión y, además, habrá que hacer frente a la dificultad que supone la ruptura del equilibrio constitucional de poderes entre parlamento y ejecutivo.

2. EL REFORZAMIENTO DE LAS COMPETENCIAS REGULATORIAS DEL GOBIERNO

Si bien el ejecutivo también sufre erosión en las competencias que tiene constitucionalmente asignadas, su intervención en las decisiones europeas es muy cualificada, al formar parte del Consejo de la UE.⁷ Su papel central en la toma de decisiones europeas del consejo introduce múltiples peculiaridades que dificulta la función de control del gobierno debido a la naturaleza colegial de la institución europea y la necesaria negociación que acarrea la toma de decisiones.⁸

En cuanto al sistema de votación de decisiones del consejo, predomina en la actualidad la mayoría cualificada, esto tiene consecuencias innegables en el espacio de poder de los parlamentos nacionales. En efecto, se debilita extraordinariamente la posición individual de cada uno de los Estados, puesto que se configura como

⁷ El Consejo ostenta la facultad de representación internacional junto con la Comisión Europea, coordina las políticas económicas generales de los Estados miembros y junto con el Parlamento Europeo constituye la autoridad presupuestaria y legislativa de la UE. Merece la pena destacar su intervención en el proceso legislativo europeo, ya que si bien se inicia en la mayoría de las ocasiones a propuesta de la Comisión Europea, son el Parlamento Europeo y el Consejo los que adoptan las grandes decisiones legislativas.

⁸ PÉREZ TREMPES, Pablo, “La Constitución Española antes y después de Niza”, en *CDer.Pub*, núm. 13, 2001, p. 280.

una posición abierta a la negociación y ágilmente modificable.⁹ Por el contrario, el uso de la votación por unanimidad permite asumir la aprobación del parlamento nacional de manera indirecta, si se asume que cada decisión del consejo fuera aprobada por cada parlamento nacional, puesto que los ministros son responsables ante las cámaras, y la aprobación de todos los ministros es requerida para tomar decisiones importantes.¹⁰

Cabe agregar que en las reuniones el consejo se ve protegido por la privacidad cuando atañe a políticas sensibles. Como es lógico, tiene procedimientos sobre temas que son privados, actos y deliberaciones que no son públicos, ni su documentación, ni votaciones, debido a que son cuestiones de secreto de Estado¹¹.

⁹ ALBERTÍ ROVIRA, Enoch y ROIG MOLÉS, Eduard, “El nuevo papel de los Parlamentos nacionales entre Derecho Constitucional nacional y Derecho Constitucional europeo”, en CARTABIA, Marta, *et al.* (coords.), *Constitución Europea y Constituciones nacionales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2005, p. 452. Dentro de los cambios producidos en el Tratado de Lisboa se amplía la aprobación de mayoría cualificada a nuevos campos.

¹⁰ KATZ, Richard, “Representation, the Locus of Democratic Legitimation and the Role of the National Parliaments in the European Union”, *The European Parliament, National Parliaments, and European Integration*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, p. 23.

¹¹ Por su parte, la UE ha mostrado interés por reflejar mayor transparencia de sus instituciones a los ciudadanos. El *Reglamento (CE) núm. 1049/2001 del PE y del Consejo de 30 de mayo de 2001 relativo al acceso del público a los documentos del PE, del Consejo y de la Comisión*, en los art. 4.1 y 9, define los documentos sensibles como «TRÈS SECRET/TOP SECRET», «SECRET» o «CONFIDENTIEL», cuya divulgación supone un perjuicio para la protección del interés público (seguridad pública, defensa y asuntos militares, relaciones internacionales, política financiera, monetaria o económica de la UE o de un Estado miembro), también rige la protección de la intimidad e integridad de la persona. Y, limita el acceso a documentos sensibles únicamente a las personas autorizadas.

3. LOS EFECTOS CAUSADOS POR LOS PRINCIPIOS DE EFECTO DIRECTO Y DE PRIMACÍA

El debilitamiento de las funciones parlamentarias en el ámbito europeo y el nacional se hace evidente en la potestad legislativa, la integración europea supone el desapoderamiento de las asambleas nacionales que pasan a ser ejercidas por las instancias supranacionales, pero también lo son una serie de decisiones políticas importantes en las que ya no pueden intervenir.¹² Resulta claro que la función legislativa interna se ve condicionada por el efecto producido en su actividad normativa ordinaria en la ejecución y desarrollo del derecho derivado europeo.¹³ Cabe poner de relieve que el derecho europeo y el derecho nacional son órdenes jurídicos autónomos pero vinculados entre sí, con la característica de que la norma europea ejerce influencia sobre el derecho de los Estados miembros.¹⁴

Esto se debe a que el ordenamiento jurídico de la UE se fija por los principios de efecto directo y de primacía, que determinan sus efectos en los Estados miembros.¹⁵ Como resultado de la adhesión a la UE se fija el principio de efecto directo,¹⁶ considerado a priori, como la capacidad de una norma del derecho derivado europeo

¹² DELGADO IRIBARREN, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Madrid, Civitas, 2002, p. 367.

¹³ El derecho de la Unión Europea se compone por el derecho primario y el derecho derivado. El derecho primario está constituido por los tratados, y el derecho derivado es el conjunto de normas dictadas por las instituciones europeas en el ejercicio de sus competencias, está compuesto por las fuentes jurídicas europeas.

¹⁴ RODRIGUEZ IGLESIAS, GIL, Carlos, “L’Incidence du droit communautaire sur le droit national”, *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruselas, Bruylant, 1999, p. 518.

¹⁵ PÉREZ TREMPES, Pablo, *Constitución Española y Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1994, p. 130.

¹⁶ STJCE, de 5 de febrero de 1963 (26/62), *Van Gend en Loos*. STCE, 16 de junio de 1966, (57/65) *Lütticke*.

para ser aplicada en los procedimientos judiciales nacionales. Por su parte, el principio de primacía¹⁷ denota la capacidad de la norma europea para revocar normas incompatibles de la legislación nacional en el proceso judicial interno. Ambos principios están estrechamente relacionados y se consideran habitualmente en conjunto.¹⁸

4. LA EJECUCIÓN DE LA NORMATIVA EUROPEA EN ESPAÑA

En múltiples ocasiones, las fuentes jurídicas europeas (reglamento, directiva, decisión¹⁹) son detalladas, lo cual no permite margen de operación jurídica a las Cámaras.

Por su parte, el reglamento europeo posee un alcance general, es obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en los Estados miembros.²⁰ Ahora bien, al momento de ejecutar la normativa europea los Estados miembros puede necesitar o no, adaptar medidas legales con el fin de dar efecto directo al reglamento.²¹ La adopción de normas complementarias por parte de los Estados, en especial el caso del reglamento resulta en muchos casos necesaria y sólo en teoría se puede considerar que los reglamentos por su propia naturaleza no necesitan de ejecución normativa.²²

¹⁷ STJCE, de julio de 1964, *Costa vs. E.N.E.L.*, Asunto 6/64, STJCE, de 9 de marzo de 1978, *Simmenthal*, Asunto 106/77, STJCE de 17 de mayo de 1972, *Leonesio*, STJCE de 17 de diciembre de 1970, *Internationale Handelsgesellschaft*.

¹⁸ DE WITTE, Bruno, "Direct Effect, Primacy, and the nature of the Legal Order", *The Evolution of the EU Law*, CRAIG, Paul y DE BÚRCA, Gráinne (coords.), 2a ed., New York, Oxford University Press, 2011, p. 323.

¹⁹ Debido al grado de detalle de la decisión europea se opta por no ampliar más al respecto.

²⁰ Artículo 288 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE).

²¹ DE BÚRCA, Gráinne y CRAIG, Paul, *EU Law, Text, Cases and materials*, 5 ed., New York, Oxford University Press, 2011, p. 105.

²² ORDOÑEZ SOLIS, D., *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Madrid, Civitas, 1994, pp. 93-103.

Ahora bien, mayor margen de operación jurídica deja en principio la directiva europea a los Estados miembros, ya que la UE obliga al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado a conseguir. En consecuencia, las autoridades estatales pueden elegir la forma y los medios.²³ Su intervención tiene como fin que los preceptos supranacionales puedan ser aplicados en el ámbito interno,²⁴ bajo el respeto de la soberanía de los Estados y de los Parlamentos.²⁵

Los Estados de la UE se encargan de transponer la norma europea²⁶ al análisis jurídico y al desarrollo normativo²⁷. El *modus operandi* está sujeto a la Constitución, que es la que determina a quién le compete dicha autorización (Estado, autoridad regional o local)²⁸ y el instrumento jurídico a través del cual debe manifestarse tal actuación (ley, norma gubernamental con fuerza de ley, reglamento).²⁹

²³ Artículo 288 del TFUE. El artículo 291.1 TFUE establece que los Estados miembros adoptarán todas las medidas del Derecho interno para la ejecución de los actos normativos vinculantes de la UE.

²⁴ MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *El Estado, el Derecho Interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1985, pp. 133-134. Estas fuentes jurídicas europeas se usan particularmente en aquellas áreas donde la legislación nacional existente es más bien compleja y voluminosa y debe adaptarse a los efectos del tratado. PRECHAL, Sacha, *Directives in EC law*, 2 ed., New York, Oxford EC Law Library, 2009, p. 3. Las directivas son particularmente útiles cuando el objetivo es armonizar las leyes dentro de una cierta área o introducir un cambio legislativo complejo. DE BÚRCA, Gráinne y CRAIG, Paul, *op. cit.*, p. 106.

²⁵ PRECHAL, Sacha, *Directives in European Community law: a study of directives and their enforcement in national courts, op. cit.*, p. 86.

²⁶ El verbo transponer, que según la RAE significa “Poner a alguien o algo más allá, en lugar diferente del que ocupaba”.

²⁷ Por lo que, se podría considerar como un mecanismo de doble efecto o alcance; su aplicación nacional pasa por medidas legales o reglamentarias, adquiriendo un efecto normativo en el nivel final, *Cfr.* ISAAC, Guy, *Manual de Derecho Comunitario General*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 124.

²⁸ ALGUACIL GONZÁLEZ-AURIOLES, *La directiva comunitaria desde la perspectiva constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2004, P. 146.

²⁹ ALONSO GARCÍA, Ricardo, *Sistema Jurídico de la Unión Europea*, 2ª ed., Navarra, Thomson Reuters Limited, 2010, p.130.

Para estudiar el menoscabo sufrido por el Parlamento es necesario delimitar la problemática que se presenta en la transposición de la directiva europea. Esta fuente jurídica obliga al Estado miembro destinatario a alcanzar un resultado, correspondiendo a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para ello. Ante la obligación de conseguir un resultado por parte de los Estados, la normativa no ofrece mayor precisión, y esta característica presenta inconveniente en cuanto a la intensidad que puede alcanzar la regulación del precepto europeo para adecuarse al deseo de los tratados, en este sentido, la normativa plantea problemas de interpretación no resueltos. Al respecto, se constata que las disposiciones normativas establecen un amplio margen de actuación con el afán de conseguir el objetivo, porque instauran los mecanismos para conceder atribuciones cuando sea considerada necesaria una acción de la Unión, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación precisos a tal efecto.³⁰ De este modo se concede a la directiva europea un mayor margen de actuación en la práctica jurídica, que el que se disfruta en el marco de los reglamentos europeos.

Ahora bien, en principio, las medidas de ejecución estatales no pueden desviarse de las finalidades perseguidas por la directiva o alterar sus precisiones, el problema de su ejecución se remite al exa-

³⁰ El art. 352.1 del TFUE establece que en caso de ser necesaria una acción de la Unión en el ámbito de las políticas definidas en los Tratados para conseguir uno de los objetivos fijados por éstos, sin que se hayan previsto en ellos los poderes de actuación necesarios a tal efecto, el Consejo adoptará las disposiciones adecuadas por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa aprobación del PE. A través de esta concesión, se da cabida a la descripción minuciosa en las directivas, dando flexibilidad de decisión al Consejo para adoptar disposiciones para alcanzar los objetivos fijados por los tratados (antiguo artículo 308 TCE). Por su parte, el precepto normativo establece en su apartado 2, que la Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo, cabe señalar que el del ámbito de la política exterior y de seguridad común queda excluido de ésta dinámica.

men de la Constitución de cada uno de los Estados miembros, que determina el rango legal de la norma que deberá de utilizarse para concluir la operación³¹. Sin embargo, es posible que a través de esos márgenes relativos de opción para el cumplimiento de los fines marcados “se alcancen resultados diferentes en cada Estado miembro o graves retrasos por la mayor complejidad en su desarrollo, significando tales infracciones regímenes distintos en los derechos y obligaciones de los particulares y en las cargas asumidas por cada Estado”.³²

En el marco de la transposición por los órganos nacionales se pueden presentar, por ejemplo, que la norma nacional de desarrollo oculte o difumine el verdadero origen y naturaleza de los derechos y obligaciones contenidos en la norma europea. En efecto, existen innumerables riesgos y con el fin de liberarse en gran medida de ellos,³³ la UE optó por mutar la concepción jurídica de la directiva, produciéndose una metamorfosis en la naturaleza dogmática de los tratados y en la naturaleza empírica de la directiva europea.³⁴ Es decir, las instituciones europeas optaron por detallar la materia de la directiva,³⁵ eliminando el margen de operación jurídica.

Es evidente que lo dicho hasta aquí permite sugerir, que el sistema jurídico europeo debe ser revisado debido al desarreglo en la

³¹ MUÑOZ MACHADO, Santiago, en *op. cit.*, p.276.

³² MANGAS MARTIN, Araceli, en *Derecho Comunitario europeo y derecho español*, Madrid, Tecnos, 1987, pp. 174-175.

³³ Hay que tener en consideración que “la aplicación directa, simultánea y homogénea del derecho comunitario que los tratados exigen, se compatibiliza mal, en ocasiones, con los procedimientos constitucionales previstos para la elaboración de las leyes en lo que suele ser regla la lentitud lo que es un problema que puede determinar que aquellos efectos del derecho comunitario no se alcancen y condicionen la práctica” MUÑOZ MACHADO, Santiago, *op. cit.*, p. 277.

³⁴ PUERTA DOMÍNGUEZ, Enrique Manuel, *La Directiva Comunitaria como norma aplicable en derecho*, Granada, Comares, 1999, pp. 97-101.

³⁵ La presencia de críticas se hizo evidente en el Decálogo del Gobierno francés del 17.1.1966, Bull. CE 3/66.

función de la directiva europea, para evitar incongruencia entre la concepción y la praxis de esta fuente jurídica europea.

5. EL EFECTO DE DISMINUCIÓN Y DESPLAZAMIENTO DE COMPETENCIAS LEGISLATIVAS DEL PARLAMENTO NACIONAL DEBIDO AL GRADO DE INCIDENCIA DEL DERECHO EUROPEO

La función legislativa: importancia

En el presente apartado, se estudia el desapoderamiento legislativo como consecuencia de la integración de España en la UE. Múltiples potestades legislativas nacionales han pasado a ser ejercidas por la UE, de modo que dichas decisiones políticas importantes, ya no pueden ser tomadas ni condicionadas por las Cortes Generales³⁶.

La transformación del planteamiento clásico del procedimiento legislativo parlamentario³⁷ se debe a razones muy variadas, entre ellas la afectación al concepto de ley *—lo cual acarrea cambios como*

³⁶ La labor legislativa pasa a ser parte del Consejo, en su formación de los Jefes de Estado sólo ve limitada su capacidad de acción en algunos casos por el Parlamento Europeo. Y en menor medida por el monopolio de la iniciativa atribuida por la Comisión. *Cfr.* DELGADO-IRIBARREN GARCÍA, CAMPERO, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”, en *La Encrucijada Constitucional de la Unión Europea*, coordinado por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, (coord.) Madrid, Civitas, 2002, p. 367.

³⁷ Bustos Gibert advierte que dicho planteamiento fue estructurado a partir de la garantía de una discusión pública, donde era posible llegar a los ciudadanos a través de una deliberación, y donde se alcanzaría la mejor deliberación expresada en la ley. Planteamiento que en la actualidad no se considera aceptable. Como consecuencia de ello, advierte que se encuentra desfasada la construcción teórica del procedimiento legislativo desarrollada por Molas y Pitarch, que establece tres funciones claves: 1) publicitar las decisiones parlamentarias y su proceso de adopción, 2) agregar las diferentes opciones políticas, 3) integrar a todos los sectores en las decisiones legales adoptadas, (incluidas en *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Madrid, Tecnos, 1987, p. 28). *Cfr.* BUSTOS GIBERT, Rafael, “La función legislativa”, en *El Congreso de los Diputados de España: funciones y rendimiento*, MARTÍNEZ, Antonia (ed.), Madrid, Tecnos, 2000, p. 41.

la diversificación del sistema de fuentes—, la presencia de la jurisdicción constitucional y la transformación cualitativa de las leyes.³⁸ También, existe un incremento cuantitativo de las normas en el ámbito interno,³⁹ como consecuencia del derecho creado a través de los actos por las instituciones de la UE.⁴⁰

Esta serie de condicionantes hace necesario replantearse la posición del parlamento, tomando como elemento principal sus funciones básicas. Cabe resaltar la construcción hecha por el profesor De Otto sobre el procedimiento legislativo y su función política. El sistema normativo es, por un lado, un conjunto de actos que el ordenamiento jurídico califica como necesarios o al menos relevantes a efectos de la formación de la ley, de su ingreso en el ordenamiento. Y por otro lado, el sistema normativo es el proceso de adopción de la decisión política, que se refiere al conjunto de actos que contribuyen eficazmente a la formulación de la norma.⁴¹

La problemática se presenta en el parlamento como órgano legislativo en el procedimiento legislativo, y el producto derivado de éste. La asamblea parlamentaria en su atribución legisladora quizás no es quien decide, pero se decide en su seno y a través de dicha institución. En este sentido, el parlamento cumple funciones políticas claves en el proceso decisorio.⁴²

Ciertamente, mediante el art. 93 de la Constitución Española (*en adelante CE*) se han transferido a la UE competencias reconocidas en la Constitución, entre ellas la capacidad normativa de los órganos

³⁸ También considera otros dos grandes razones como son; los cambios producidos en el seno de los parlamentos como consecuencia de la irrupción de los partidos de masas, y la ruptura de la noción liberal de opinión pública, *Idem*.

³⁹ MANZELLA, A., MOLAS I., y PITARCH I., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de Gobierno*, Tecnos, Madrid, 1987, entre otros.

⁴⁰ PÉREZ ROYO, Javier, *Las Fuentes del Derecho*, Madrid, Tecnos, 2008, p. 164.

⁴¹ DE OTTO PARDO, Ignacio, “La función política de la legislación”, *op. cit.*, pp. 49-59 y 1150.

⁴² *Ibidem*, pp. 49-59, pp. 1156-1157.

políticos. Esta transferencia tiene un claro efecto sobre la función legislativa del parlamento, dado que en la mayoría de las ocasiones, el producto de la actividad legislativa ya viene determinado por la UE. Es decir, en los casos en que cabe un desarrollo legislativo interno de la norma europea, los aspectos más importantes de la materia han sido ya establecidos en dicha norma, quedando el papel de la ley parlamentaria reducido al mero desarrollo o regulación de detalle respecto de decisiones ya adoptadas. De modo que, en estos casos, carece el parlamento de una capacidad real de decisión.

Junto a la posibilidad de aprobar leyes, la Constitución otorga a las Cortes Generales el poder delegar en el gobierno la facultad de dictar normas con rango de ley sobre determinadas materias. Por un lado, se presenta la técnica del decreto-legislativo que posee doble naturaleza, por la labor conjunta entre el parlamento y el gobierno; el primero habilita a favor del segundo a través de una ley votada, siendo el Ejecutivo quien perfecciona la actividad normativa y, posteriormente, el Parlamento controla el ejercicio de dicha delegación (art. 82 CE). De este modo, ninguno de los dos órganos estatales puede por sí mismo, producir esta fuente del derecho.

Sin embargo, la regulación constitucional del procedimiento de delegación legislativa exige *principalmente la concreción de la materia*, de manera que es necesaria la previa intervención legislativa en cada supuesto de la ejecución normativa. Ello implicaría que, de usarse la figura del decreto legislativo para ejecutar la normativa europea, tendrían que intervenir dos órganos (parlamento y ejecutivo), con las dilaciones que ello podría conllevar. Además, por esta vía, se puede producir una reducción en las potestades legislativas del parlamento⁴³. En consecuencia, en las materias reservadas a la ley constitucionalmente, lo más conveniente es que el parlamento ejecute la normativa europea.

⁴³ BUSTOS GISBERT, Rafael, “La ejecución de derecho comunitario por el gobierno central”, *RVAP*, núm. 67, septiembre- diciembre, 2003, p. 168.

Por el otro lado, cabe recordar la figura del decreto-ley, cuya característica es el hecho de ser una norma con fuerza de ley que emana directamente del gobierno, y sobre la que el parlamento se pronuncia *a posteriori*. En teoría, debe ser utilizada en casos de urgencia por el gobierno, siendo precisa la validación del congreso en un plazo no prorrogable de treinta días. (art. 86 CE). Conviene enfatizar que en el uso del decreto-ley se debe justificar la extraordinaria y urgente necesidad, debido a que, no se debe permitir la práctica frecuente de esta figura, sin que se ajuste a los preceptos establecidos por la carta suprema. Por tanto, es necesario un uso cauteloso y moderado en la adaptación normativa. No obstante el uso del decreto ley puede servir tan sólo excepcionalmente en supuestos en los que pueda transcurrir el plazo establecido para la ejecución normativa del derecho europeo.⁴⁴

En la práctica legislativa, las Cortes Generales han recurrido principalmente al decreto-legislativo para adoptar la normativa de la UE, sin embargo, recientemente se ha producido una cierta disminución de su empleo. Por lo que, parece estar cayendo en desuso el empleo del decreto-legislativo para acudir a la técnica legislativa de decreto ley. Esto se comprueba sin necesidad de hacer un examen pormenorizado de la función legislativa en los asuntos europeos de las legislaturas VII, VIII, IX y parte de la X.⁴⁵

Si bien, la ausencia de participación del parlamento concede mayor flexibilidad y agilidad en la incorporación de la normativa europea pueda favorecer al ejecutivo, no obstante, en las materias reservadas por la constitución a las Cortes Generales, está en juego la potestad legislativa del parlamento nacional y, con ella, el

⁴⁴ De hecho el Tribunal Constitucional parece exigir no solo que haya transcurrido el plazo sino, además, que se haya iniciado un recurso contra España por la no adaptación en plazo del derecho interno a las normas europeas. STC 1/2012, de 13 de febrero de 2012 (FJ 10^a).

⁴⁵ Hasta el 30 de junio de 2014.

principio democrático.⁴⁶ Por ello, se considera que dicha función parlamentaria no puede ser invalidada en cuestiones constitucionalmente requeridas por practicidad del proceso legislativo europeo. Es importante exigir el respeto de las materias reservadas de ley parlamentaria y no supeditarla al ámbito supranacional por términos de eficacia.

Reserva de ley y derecho europeo

Hay reserva de ley cuando “un precepto constitucional exige que sea la ley la que regule una determinada materia. En tal caso la materia reservada queda sustraída por imperativo constitucional a todas las normas distintas de la ley”.⁴⁷

De hecho, la reserva de ley tiene como fundamento expresar la concepción de democracia sobre la que descansan las Constituciones normativas. En virtud de su origen, tanto el Parlamento como el Gobierno son órganos absolutamente democráticos. Sin embargo, el papel de la asamblea nacional consiste en integrar a las minorías parlamentarias, haciendo posible su intervención en el proceso de producción jurídica y abrir camino al consenso e integración.

La reserva de ley pretende garantizar que sólo los representantes de los ciudadanos dicten las normas correspondientes. Por lo que su tratamiento “no puede degradarse mediante una deslegalización que conduciría, por abdicación de la ley, al mismo resultado que si la reserva no existiese (...) el efecto de la reserva es que la potestad legislativa resulta irrenunciable en la materia reservada”.⁴⁸

⁴⁶ Cfr. ORDÓÑEZ SOLÍS, David, *La Ejecución... op. cit.*, p. 94.

⁴⁷ DE OTTO, Ignacio, *Derecho Constitucional, Sistema de Fuentes*, Barcelona, Ariel, 1991, p. 151.

⁴⁸ DE OTTO, Ignacio, *op. cit.*, p. 152. Alonso García apunta que, la técnica deslegalizadora, que se presenta cuando “una ley, sin entrar en la regulación material de un tema sobre el que pesaba una reserva formal, puede abrir la puerta a que el mismo sea regulado por un reglamento” esto es que permite su regulación, privando la legalidad (de reserva formal) con la que antes contaba. Cfr. *Derecho*

Cabe señalar que la reserva de ley no es una reserva del procedimiento legislativo –*excepto en lo que respecta a la ley orgánica*–, ya que la reserva de ley ordinaria puede cumplirse mediante la aprobación de decretos-legislativos y decretos ley. Sin embargo la reserva de ley debería ser entendida, de manera prioritaria, como reserva de ley parlamentaria.⁴⁹

Respecto a cómo influye el derecho europeo en la reserva de ley, resulta claro que la intervención del Ejecutivo en la adaptación legislativa de materias reservadas por ley afecta terminantemente en la función legislativa del Parlamento. Si bien, aunque en múltiples ocasiones el margen de maniobra de las fuentes europeas es mínimo y la participación parlamentaria es de carácter formal –sin contenido político real–, sin embargo, el parlamento debe preservar su función política en las decisiones más importantes, sin embargo, el Parlamento debe preservar su función política en las decisiones más importantes. Se considera necesario que en el abordaje de la normativa europea sometida al principio de reserva de ley, se cumpla el tratamiento jurídico en la parte correspondiente sin evadir el objeto de reserva a través de la regulación reglamentaria.

Es preciso que en el tratamiento de la normativa europea sujeto a los principios de primacía y efecto directo, sean respetados los equilibrios constitucionalmente establecidos y el parlamento participe en la aprobación de la reserva de ley ordinaria. El tratamiento de la norma con reserva de ley debe llevar la modificación estipulada por la normativa, ésta deberá ser realizada por una norma del mismo rango. De este modo se evita que la potestad reglamentaria del Ejecutivo sobrepase los límites constitucionales, y acarree alteraciones graves en el sistema institucional perjudicando el correcto funcionamiento legislativo. Por tanto, una vez definidos por la ley

Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1994, p. 232.

⁴⁹ GARCÍA ROCA, JAVIER, *Profili di diritto parlamentare in Italia e in Spagna*, Turín, Giancarlo Rolla, Eleonora Ceccherini (eds.), Giappichelli, 1997.

los elementos centrales, no es necesariamente obligatorio que la misma contenga su regulación por completo. La ley deberá regular la materia al detalle cuando por exigencia de la reserva de ley así tenga que ser o cuando razonablemente le corresponda por tratarse de aspectos que estén necesitados de una cierta estabilidad, aunque es innecesario que el debate parlamentario entre en aspectos técnicos o determinaciones cambiantes sin relevancia.⁵⁰

Por tanto, se requiere la flexibilización del proceso legislativo. Con dicho fin, la cámara debería ser sometida a cambios en la regulación normativa. La finalidad es ejecutar la normativa europea de forma eficaz sin empecer la reserva de ley constitucionalmente exigida.

III. LA RESPUESTA ORGANIZATIVA A LAS NECESIDADES DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA: LUCES Y SOMBRAS

Planteamiento general

De acuerdo con el art. 6 del Tratado de la Unión Europea (*en adelante TUE*), la UE se basa en el principio democrático.⁵¹ No obstante, paradójicamente, el proceso de integración de los Estados miembros ha repercutido negativamente en la garantía de este principio.

El llamado déficit democrático se debe en parte a la pérdida de espacios de poder por parte de los parlamentos.⁵² En el ámbito

⁵⁰ GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, Ernesto, “Sobre la incorporación del Derecho Interno: Una visión práctica”, *RIE*, vol. 20, núm. 1, enero-abril 1993, p. 218.

⁵¹ Artículo 6 del TUE “La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros”.

⁵² El proceso de toma de decisiones de la UE, no responde a las presiones democráticas, dado que no es posible que los votantes puedan cambiar al gobierno. Por su parte, el poder legislativo se divide entre el Consejo, la Comisión Europea y el PE. Siendo éste último el único órgano elegido directamente por la ciudadanía. Por ende, un cambio en la composición de la Asamblea europea no conduce

nacional, la cesión de competencias legislativas al ámbito europeo genera un debilitamiento parlamentario en todas sus funciones y el reforzamiento de atribuciones de los gobiernos, lo que lleva a un desequilibrio institucional. En el ámbito europeo, la figura del Parlamento Europeo (*en adelante PE*)⁵³ representa el principio democrático en el sistema institucional de la UE, debido a que sus miembros son elegidos por la ciudadanía de los Estados miembros. No obstante, una parte de la doctrina considera que dicha institución no es el representante de los ciudadanos de los Estados como tal, sino que está compuesta por ellos y, la otra parte, comulga con la idea de que el PE es el verdadero representante de los ciudadanos de los Estados.⁵⁴ Es obvio que la existencia del PE alivia en parte el problema del déficit democrático, proporcionando un foro elegido por sufragio directo. Pero el déficit subsiste debido a sus poderes limitados, la falta de interés de los votantes en las elecciones europeas y la ausencia de un sistema de partidos desarrollado dentro de la UE.⁵⁵

En cuanto a la participación parlamentaria se despliega en ambos niveles; nacional y europeo. En el ámbito interno, que es al que me ceñiré, por una parte, se requiere que sean consideradas en el funcionamiento de la UE las necesidades propias de la intervención parlamentaria interna y, por otro lado, es necesario el desarrollo

necesariamente a cambios importantes en la política de la UE, ya que es sólo una parte de la legislatura, DE BÚRCA y CRAIG en *EU Law, Text, Cases and materials*, 5 ed., New York, Oxford University Press, 2011, p. 150.

⁵³ Tras la aprobación en Lisboa su papel se ha reforzado. Sin embargo, este tema no es objeto de estudio.

⁵⁴ Entre ellos, José Martín Pérez de Nanclares, Francisco Aldecoa Luzárraga y Mercedes Guinea Llorente, “Instituciones y Competencias” en *La Europa que viene: el Tratado de Lisboa*, ALDECOA LUZÁRRAGA, FRANCISCO Y GUINEA LLORENTE, Mercedes (coords.), Barcelona, Marcial Pons, 2010, p. 183.

⁵⁵ De Búrca y Craig realizan un análisis al respecto a fondo en *EU Law, Text, Cases and materials*, 5 ed., New York, Oxford University Press, 2011, p. 150.

normativo interno para contribuir al reforzamiento de la acción parlamentaria y su vínculo con el poder ejecutivo.

Durante el proceso de integración europea, se advierte de manera general, la presencia de problemas constitucionales en los Estados miembros, debido a la insuficiente cobertura democrática por parte de los creadores de la UE.

Como respuesta de los países miembros de la UE al debilitamiento de los parlamentos nacionales, es el establecimiento de mecanismos para habilitar la intervención del órgano legislativo en la formación de la voluntad nacional ante las instancias europeas.⁵⁶ Con dicho fin se crearon comisiones parlamentarias especializadas en asuntos europeos, que entre otras funciones, seleccionan documentos, elaboran informes y preparan resoluciones del Pleno.⁵⁷ Sin embargo, la institución de estas comisiones parlamentarias no ha sido constituida de igual manera por todos los Estados, cada uno delimita el rigor en el nivel de control e impulso sobre su gobierno. El presente bloque se avocará al papel que desarrollan las Cortes Generales como respuesta organizativa a la adhesión europea.

1. LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIAS MÁS IMPORTANTES: LA PARTICIPACIÓN ASCENDENTE FORMALIZADA

Al poder ejecutivo se le atribuye la función de dirección política. Pero, no en vano, el parlamento puede participar en la dirección política a través del impulso de la acción gubernamental o coadyuvando en el proceso de adopción de decisiones que tome el go-

⁵⁶ AMERIGO, ALONSO, José, “La incidencia del Proceso decisorio comunitario en las relaciones entre los Parlamentos” en la *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, núm. 62, 2004, p. 11.

⁵⁷ MAURER, Andres y WESSELS, Wolfgang, en *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Alemania, Nomosverlagsgesellschaft Baden-Baden, 2001, p.19.

bierno.⁵⁸ Para ello, la dirección política parlamentaria de asuntos europeos pretende impulsar la posición legislativa y ejecutiva del ejecutivo ante las instituciones europeas, utilizando para ello mecanismos establecidos por el derecho parlamentario. En cuanto a la valoración de su actividad de la Comisión Mixta, los problemas que se le atribuyen son consecuencia de su composición, organización y funcionamiento.

La Comisión Mixta para la Unión Europea

En el caso de España, la participación parlamentaria ha seguido los cauces ordinarios del método de organización de la política interior mediante el uso del pleno y las comisiones Sectoriales para los temas europeos. Asimismo, se creó en 1985 la Comisión Mixta de Asuntos Europeos, a la que se le atribuyen responsabilidades específicas respecto a los proyectos legislativos europeos. A dicha comisión le corresponde el impulso y control de la política europea del gobierno mediante el uso de los mecanismos parlamentarios.

Actualmente se rige por la Ley 8/1994, de 19 de mayo, ésta ha sido modificada con el fin de adaptarse a las previsiones del Tratado de Lisboa a través de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre y por la Ley 38/2010 de 20 de diciembre; la primera ley refuerza la participación parlamentaria introduciendo importantes novedades y la segunda ley aporta claridad al seguimiento de la actividad del Gobierno en los asuntos europeos.

La composición de la Comisión Mixta y su consecuente debilidad

En cuanto a su estructura, la debilidad se debe a la influencia del papel del Parlamento en el sistema político, el grado de consenso y la composición bicameral.⁵⁹ La intensidad de la participación de

⁵⁸ MARTÍNEZ ELIPE, León, en *Parlamento y Dirección Política*, Navarra, vol. 3, impulso y colaboración Parlamentaria, Thomson Aranzadi, 2007, p. 147.

⁵⁹ El art. 2 de la ley 24/2009, establece que estará compuesta por el número de Diputados y Senadores que establezcan la Mesa de las Cámaras en sesión

la Comisión Mixta se enfrenta a la problemática de confusión de legitimidades condicionada por el bicameralismo español que es imperfecto, con un claro predominio del Congreso de los Diputados. Y aunque la Constitución reconozca al Senado como cámara de representación territorial (art. 69 CE), no funciona como tal en la práctica.

El nivel de actuación de la Comisión Mixta en los asuntos europeos

Por lo que respecta al examen de la práctica de instrumentos parlamentarios de control utilizada por la Comisión fueron preguntas orales y escritas, proposiciones no de ley, mociones, comunicaciones, informes, comparecencias, propuestas de resolución legislativa y debates en la actividad del gobierno como miembro del consejo de la UE. Se estudió la cobertura legal que ofrece la ley que regula la actuación de la Comisión Mixta. Para ello, se tomaron como referencia cuatro Legislaturas: VII (2000-2004), VIII (2004-2008), IX (2008-2012) y parte de la X (primer semestre de 2014), con el fin de tener una visión más amplia de su labor.

Los resultado del análisis de la práctica de los instrumentos parlamentarios de control arrojan que la participación de la Comisión Mixta en las legislaturas VII, VIII, IX y parte de la X, demuestra que su labor se mantuvo constante con el paso del tiempo. Durante la Legislatura VII, la Comisión Mixta se reunió en sesenta ocasiones, en la Legislatura VIII en veintiséis, en la IX hubo un total de setenta y cinco sesiones en la Comisión Mixta, y en la X se reunió en cuarenta y cinco ocasiones dicha Comisión.⁶⁰

conjunta, garantizando la presentación de todos los grupos parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.

⁶⁰ Es necesario tener en cuenta que se produce incremento en su actividad parlamentaria cuando coincide con Legislaturas donde España presidió el Consejo de la UE y donde se ratificó el Tratado de Lisboa por lo tanto se considera constante su actividad.

En cuanto a la actividad desarrollada por la Comisión Mixta ha sido pasiva en la política europea. Se arrojan los siguientes resultados:

Del examen del uso de los instrumentos parlamentarios utilizados por la Comisión Mixta, se deduce un rendimiento mesurado. El número de reuniones celebradas indica que su actividad podría considerarse aceptable pero muy mejorable si incrementa su actividad. Por lo que se refiere a la frecuencia de las preguntas parlamentarias presentadas en las legislaturas analizadas, su presentación fue en descenso. El uso de las proposiciones no de ley se ha visto empañado por un alto índice de caducidad y las mociones fueron utilizadas de manera mínima. En cuanto al debate parlamentario presenta una actividad en incremento con el paso del tiempo, existe una media de quince temas tratados en debate por año en la Comisión Mixta. Sin embargo aún no está a la altura de las expectativas para considerar un nivel parlamentario reactivo.

Por último, respecto de las comparecencias del gobierno ante la Comisión Mixta cabe comentar algunos aspectos. En primer término se incrementó su uso, de la misma manera que en las preguntas, coincidiendo con la Presidencia Española del Consejo Europeo, en este caso fueron en las legislaturas VII y IX. En segundo lugar, en las comparecencias del Secretario de Estado para la UE y el Ministro de Exteriores ante la Comisión Mixta, como responsables de coordinar los asuntos de la UE, la obligación de presentarse ante la Comisión Mixta se ve empañada por la tardanza y caducidad. Por último, cabe resaltar que la normativa refleja vacíos legales en cuanto al plazo para comparecer el gobierno, por ello, se deduce la imperiosa necesidad de adecuar la normativa para activar el examen y control de la información legislativa europea.

Del estudio se deduce que el uso de algunos fue más frecuente que de otros, por ejemplo, las preguntas orales y escritas, y las comparecencias de los miembros del gobierno fueron los mecanismos más utilizados, mientras que las mociones, comunicaciones, e infor-

mes y propuestas de resolución fueron los menos empleados por los parlamentarios:

Los instrumentos más empleados son a su vez los más pasivos desde el punto de vista de la capacidad de influencia del Parlamento. Las preguntas tienen como finalidad básica la obtención de información y las comparecencias se produjeron fundamentalmente para informar a la Comisión de la posición adoptada por la UE o de la posición del Gobierno en decisiones ya formalizadas.

En virtud del examen de las sesiones parlamentarias, lleva a concluir que su actividad no es intensa en el uso de los instrumentos legislativos. La utilidad de los instrumentos como mecanismos de solicitud de información corresponde con la profusión documental del proceso normativo europeo, ya que éste haría necesario una enorme frecuencia de las reuniones para dar seguimiento serio de la actividad legislativa europea. Se deduce que ante la importancia que requieren algunos asuntos legislativos, es imprescindible que se produzca mayor impulso y control por parte de la Comisión Mixta.

El pleno del Congreso de los Diputados y su labor en relación con el derecho derivado de la Unión Europea

El pleno es el órgano parlamentario por excelencia, éste encarna en su plenitud las funciones y el sentido de la institución parlamentaria, y la cámara adopta su expresión más alta de funcionamiento, debido a su capacidad competencial atractiva en el momento de adopción de los acuerdos parlamentarios, ya que también posee la titularidad de la decisión o acuerdo final, y los sistemas de control extraordinario del ejecutivo.

Las competencias con que cuenta el pleno en materia europea son principalmente las atribuidas a la Comisión Mixta, aunque también dispone de alguna potestad de interés. Se establece la obligación del gobierno de comparecer al pleno del congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario y

extraordinario, para informar lo ahí sucedido y mantener un debate con los grupos parlamentarios.⁶¹

En cuanto a la solicitud de debate en pleno, se encuentra condicionada por la petición de la Comisión Mixta, que debe solicitarlo siempre y cuando lo considere oportuno.⁶² Dado que, el orden del día por la mesa, depende de las mayorías parlamentarias, es fácil obstaculizar que las propuestas de las minorías sean discutidas por el pleno. Aunque las negociaciones realizadas básicamente por los Gobiernos en el seno del Consejo de Ministros determinan fundamentalmente la aprobación de los actos legislativos europeos, la postura del parlamento al menos debería ser escuchada. La discusión ante el pleno permite una mayor difusión, además la labor de control es más amplia para los asuntos más relevantes, debido a la presencia de las minorías en el pleno.

Por último, cabe señalar que se concede el derecho de oposición a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo. Bajo la propuesta de la Comisión Mixta, los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado pueden oponerse a las iniciativas legislativas tomadas en el Consejo Europeo, con el fin de que se pronuncie por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad o para que se adopten actos legislativos por procedimiento legislativo ordinario en lugar de su adopción a través de un procedimiento especial⁶³. En caso de que los plenos de ambas cámaras ratifiquen la propuesta de oposición a la iniciativa del Consejo Europeo, esta decisión se tramitará en los términos que reglamentariamente se determinen y se hará llegar la información al respecto gobierno para su conocimiento.⁶⁴

En definitiva, la participación del Pleno se reduce al seguimiento de los Consejos Europeos. La normativa establece que la intervención del Pleno en el control de los asuntos europeos depende de

⁶¹ Artículo 4 de la Ley 8/1994 (19 de mayo).

⁶² Artículo 3.c) de la Ley 24/2009 (22 de diciembre).

⁶³ Artículo 8.1 de la Ley 24/2009 (22 de diciembre).

⁶⁴ Artículo 8.2 de la Ley 24/2009 (22 de diciembre).

la solicitud de la Comisión Mixta⁶⁵, por lo tanto de la mayoría parlamentaria. En efecto, este modelo refleja la práctica de desconocimiento del papel de las minorías parlamentarias, sin embargo, en la problemática legislativa europea requiere dejar a un lado los partidismos y garantizar el control del gobierno, por lo que es necesario estrechar el vínculo con la ciudadanía.

2. LA PARTICIPACIÓN DESCENDENTE FORMALIZADA: LA RENDICIÓN DE CUENTAS GUBERNAMENTAL ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La confianza del Parlamento en el Gobierno, es la pieza basilar de la vida parlamentaria⁶⁶. El vínculo entre ambas instituciones se establece a través de la constante rendición de cuentas de la actuación del Gobierno ante las Cortes.

Esta permanente rendición de cuentas del Ejecutivo es un factor clave en el proceso de responsabilidad política del Ejecutivo. Por eso, aunque en la praxis la cuestión de confianza en la que se basa el sistema es decidida por la mayoría parlamentaria, que es del mismo partido político que el Gobierno. Sus decisiones no deberían funcionar como mera caja de resonancia de la información de la actividad del Gobierno⁶⁷.

La normativa que rige la Comisión Mixta establece funciones de información y fiscalización hacia la labor del Gobierno. De manera

⁶⁵ Artículo 3.c) de la ley 24/2009 (22 de diciembre).

⁶⁶ SANTAOLALLA LOPEZ, Fernando, *Derecho Parlamentario*, Madrid, Editora Nacional, 1984, p. 200.

⁶⁷ CASCAJO CASTRO, José Luis, “La forma parlamentaria del gobierno en el sistema constitucional español”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34, 1992. Como señala Rubio Llorente, “El Gobierno es hoy el Gobierno nombrado por el Parlamento. El Gobierno es el Gobierno designado por la mayoría parlamentaria, y la mayoría parlamentaria no tiene nada que controlar porque es como controlarse a sí misma y nadie se controla a sí mismo” en “El futuro de la Institución Parlamentaria”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, 1990, p. 387.

general, el Gobierno debe remitir a las Cámaras un informe de aquellas propuestas de actos legislativos y documentos que tengan repercusión en España⁶⁸. Aunado a ello, la Comisión Mixta puede abrir un debate sobre una propuesta legislativa en su seno, y en su caso, preguntar al Presidente de ambas Cámaras si considera oportuno la celebración de debate ante el Pleno. Asimismo, tras la aprobación de la iniciativa legislativa por el Consejo de Ministros, la Comisión puede acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación de la misma⁶⁹.

Ahora bien, al centrarse en el control de la función legislativa en materias reservadas a la ley de manera general, correspondería al Gobierno informar al Pleno sobre los Decretos Ley y Decretos Legislativos, y el Parlamento debería desarrollar la ley en aquellos supuestos más relevantes. Sin embargo, en la praxis el Parlamento ve muy limitada su capacidad legislativa en materias reguladas por el derecho derivado. Es por ello necesario que el control parlamentario sea previo a la aprobación de las propuestas legislativas.

Así, la normativa no establece reserva parlamentaria para la negociación del Ejecutivo, dado que no existen atribuciones para que éste invoque los pronunciamientos parlamentarios, o algún mandato negociado o toma de posición sobre los actos legislativos europeos⁷⁰.

⁶⁸ Artículo 3.b, de la Ley 24/2009 (22 de diciembre).

⁶⁹ Artículo 3.c de la Ley 8/1994 (19 de mayo).

⁷⁰ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, Manuel, “El control parlamentario de la política gubernamental relativa a la UE”... *op. cit.*, p. 262. Ver también a Para una explicación más amplia, *cf.* MATIA PORTILLA, Francisco Javier, *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1999, p. 171. Por su parte la experiencia de Suecia, el gobierno debe de dar conocer no solo los actos de la UE al estadio previo del proceso decisorio (establecido en su Constitución), incluso sobre sus propias acciones en el marco de la UE (reglamento interno). Por su parte los países escandinavos y Estonia también contemplan la reserva parlamentaria para los asuntos europeos, *cf.* BASILIEU-GAINCHE, Marie-Laure, “Parlements scandinaves et affaires européennes: Quand le contrôle de l’action gouvernementale devient modèle”, en *Revue du marché commun et de l’Union Européenne*, núm. 531, septiembre de 2009, p. 529.

Es forzoso advertir que la ley no contempla siquiera que el Gobierno deba conocer la opinión del Parlamento antes de negociar en el Consejo, no obstante que tras las reformas producidas recientemente haya mejorado la efectividad de la información legislativa, y con ella el control del Gobierno. Se deduce que “la función de control es esencial para mantener el equilibrio del conjunto de los poderes del Estado, y cuando aquél deja de ser efectivo éste queda profundamente alterado, se incluso quiebra lastimosamente”.⁷¹

IV. EL CASO BRITÁNICO COMO EJEMPLO DE LOS RETOS PENDIENTES DE LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA ESPAÑOLA EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

Ante la abundante actividad legislativa en la UE y con el fin de mejorar la participación parlamentaria nacional, es necesario reforzar el procedimiento de verificación de las propuestas legislativas europeas, y redefinir la actuación del Congreso de los Diputados en el control e impulso en los asuntos europeos.

Para llevar a cabo con éxito semejante desafío cabe acudir al estudio del derecho comparado. Se toma como referencia al parlamento británico por su centralidad en el sistema constitucional. Es una de las cámaras más participativas en Europa en la garantía del papel del legislativo en la integración europea.

En el modelo británico⁷² el procedimiento de control en la acción del gobierno en los asuntos europeos se encuentran involucrados la Cámara de los Comunes, la Cámara de los Lores y los Select Committees.⁷³

⁷¹ CIENFUEGOS, Mateos, *op. cit.*, p. 85.

⁷² Analizado, entre otros, por DELGADO-IRIBARREN, GARCÍA CAMPERO, Manuel, “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura Europea”... *op. cit.*, pp. 390-394.

⁷³ Estos últimos son comisiones parlamentarias de ambas cámaras.

Las cámaras, alta y baja se complementan en el escrutinio de los documentos europeos, mediante la coordinación,⁷⁴ intentan compensar la influencia limitada que pueden ejercer sobre las instituciones europeas y maximizar la efectividad de su procedimiento interno. Particularmente “la reserva de escrutinio” en términos parlamentarios domésticos otorga control sobre la acción ministerial.⁷⁵

La reserva de escrutinio se aplica cuando se requiere una consulta más detallada de una propuesta legislativa europea o que el gobierno aporte mayor información sobre cómo puede afectar la propuesta en el Reino Unido. Durante el proceso de escrutinio el ejecutivo no podrá acordar la proposición legislativa ante el Consejo de Ministros de la UE hasta que el Comité Europeo finalice el análisis.

Por su parte, la comisión de la cámara baja enfatiza la amplitud –considerando cada uno de los documentos depositados– y, la comisión de la cámara alta se centra en la profundidad, concentrándose en algunos de los documentos y tomándose su tiempo para considerarlos.⁷⁶ Dado que las prioridades en la investigación se plantean de forma distinta, es también distinta la forma y extensión de la verificación de los documentos europeos en las cámaras⁷⁷.

El objeto de estudio fue principalmente el Comité Scrutiny European de la Cámara de los Comunes, debido su papel tan acertado en la revisión y seguimiento de información sobre los documentos

⁷⁴ MILLER, Vaughne, “The UK Parliament and European Business”, *International Affairs and Defence Section*, House of Commons Library, Research Paper 05/86, 2 de diciembre de 2005, punto 6, p. 16.

⁷⁵ CYAGAN, Adam Jan, “EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?” en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, TANS Olaf, et al. (coords.), Groningen /Amsterdam, European Law Publishing, 2007, p. 78.

⁷⁶ NORTON, Philip, “Parliament in the United Kingdom: Balancing Effectiveness and Consent?” en *The National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1996, p. 102.

⁷⁷ NORTON, Philip, *op. cit.*, p. 100.

Europeos, así como en la formulación de informes sobre los principales elementos y características de las propuestas legislativas y demás documentación europea. En definitiva, por su ágil labor de control e impulso del ejecutivo en los acuerdos celebrados ante las instituciones europeas.

1. EL PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO POR EL COMITÉ EUROPEAN SCRUTINY

Fase Ascendente

Las funciones del Comité European Scrutiny se centran en el examen de la legislación europea secundaria incorporada al derecho interno, con el fin de reforzar el control parlamentario del gobierno en los acuerdos del Consejo de la UE.⁷⁸

Sus principales actividades son informar sobre la importancia política y legal de los documentos, emitir recomendaciones, y tener en cuenta cualquier cuestión que surja a propósito de los mismos.⁷⁹ La primera etapa se centra en el examen de los documentos recibidos de la UE a efectos de vigilancia. De hecho, debe definir si existe algún detalle importante a considerar, e informar si se requiere tomar evidencia oral y escrita. Si necesita obtener mayor información para aclarar su postura, la puede solicitar al ejecutivo. Igualmente se puede dirigir a los Comités Europeos, en su calidad de comisiones especializadas por ámbitos, para cualquier cuestión que surja en relación con el documento.

El sistema de escrutinio es una ruta que utiliza la cámara para mantener un nivel de control e influencia en el proceso legislativo

⁷⁸ KERSE C.S., "Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar", en *European Public Law*, Reino Unido, vol. 6, Issue 1, Kluwer Law International, 2000, p. 81.

⁷⁹ Standing Ordernum. 143 (1) apartados a, b y c.

europeo.⁸⁰ A través de este procedimiento se puede solicitar al gobierno explicación de su decisión de forma previa a la negociación del consejo y, de forma posterior, debe dar explicaciones sobre su postura en las negociaciones de dichas reuniones, con esto permite que el ejecutivo mantenga su autonomía en las negociaciones internacionales⁸¹ y el parlamento controla de forma indirecta la legislación de la UE.⁸² La gran aportación de este proceso es la posibilidad de solicitarle al gobierno explicaciones previamente al acuerdo ante el Consejo de la UE a través del estudio en profundidad previo de la propuesta.

Fase Descendente

Si la materia objeto de regulación está reservada por la normativa, el gobierno no podrá acordar la propuesta mientras sea objeto de examen, aunque existen excepciones que permiten hacerlo. Por ejemplo, cuando el asunto de la propuesta sea secreto o confidencial, si las propuestas fueran rutinarias, habituales o similares a algún examen previamente realizado y si fueron recomendadas para un debate que fue posteriormente anulado. Además, el ejecutivo puede argumentar que por “razones especiales” debe acordar la propuesta aunque deberá explicar posteriormente al Comité European Scrutiny cuáles fueron las razones.

Aunque la reserva no da obligatoriedad al ejecutivo y por tanto no garantiza mantener la postura recomendada, el proceso de escrutinio se convierte en un procedimiento de negociación de las

⁸⁰ JUDGE, David, “The failure of National Parliaments?”, *The Crisis of Representation in Europe*, Hayward, Jack, (ed.) Londres, Frank Cass, 1995, p. 85.

⁸¹ HAZELL, Robert, y AKASH, Paun, “Parliamentary Scrutiny of Multi-Level Governance”, 30 de junio de 2006, pp. 3-4, consultado en: <http://www.ucl.ac.uk/constitutionunit/files/devolution_and_health/Parliamentary%20Scrutiny%20of%20MLG.pdf>

⁸² KIIVER, Philipp, *The National Parliaments in the European Union: A Critical View on EU Constitution-Building*, Reino Unido, Kluwer Law international, 2006, p. 43.

leyes que se pretenden aprobar.⁸³ Esta es una de sus grandes funciones, dado que permite que el parlamento ejerza su labor de control en cuanto a la postura del ejecutivo. Ya que si éste no escucha la postura del Comité European Scrutiny deberá rendir cuentas de su actuación.

En cuanto a los debates sobre el documento celebrados por los comités especializados, permiten que los ministros realicen declaraciones y contesten las preguntas. Si existe alguna moción al gobierno en relación al documento, ésta puede ser enmendada, también puede ser acordada por el Comité de Escrutinio. La presencia del gobierno en el Comité European Scrutiny refuerza el principio de responsabilidad ministerial.⁸⁴

Sobre los debates en la Cámara de los Comunes, la decisión de que se lleve a cabo depende del ejecutivo, si está dispuesto a proporcionar el tiempo o no. Solo existen dos tipos de debates, los que se celebran mociones y las jornadas de oposición. Por lo que se deduce que es el impulso político que ejerce el parlamento en la fase previa para controlar al ejecutivo.

En definitiva, el modelo británico aportaría la eficacia y eficiencia requerida por modelo español, añadiría en cierta medida las mejores prácticas necesarias para reforzar su participación parlamentaria. Por un lado se incrementaría el control del parlamento en la fase previa, a través del esclarecimiento de dudas por parte del gobierno sobre las propuestas legislativas, también se incrementaría

⁸³ PRATT, Timothy, "The Role of National Parliaments in the Making of European Law", *The Cambridge Yearbook of European Studies*, Cambridge Hart Publishing, vol.1, 1998, p. 223; y CARTER, Caitríona A., "The Parliament of United Kingdom: From supportive scrutiny to unleashed control?" en MAURER, Andres y WESSELS, Wolfgang (coords.), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers*, Alemania, Nomosverlagsgesellschaft-Baden-Baden, 2001, p.412.

⁸⁴ CYGAN, A. J., "EU Affairs before the United Kingdom Parliament. A case of Scrutiny as Substitute Sovereignty?" en *National Parliaments and European Democracy, A bottom-up Approach to European Constitutionalism*, en TANS Olaf *et al.* (coords.), *op. cit.*, pp. 87-294.

la actividad de la cámara en el seguimiento de los órganos europeos en la aprobación de las propuestas. Por otro lado, si alguna propuesta contara con una reserva parlamentaria se condicionaría al ejecutivo a explicar y defender su postura ante las instituciones europeas reforzando el vínculo parlamento-gobierno. De este modo beneficiaría a la insatisfactoria situación en la que se encuentra la institución parlamentaria porque los representantes elegidos por el pueblo no estarían tan desvinculados en el proceso legislativo europeo, aportando legitimación de manera indirecta a los asuntos europeos y reforzando así el principio democrático.

V. CONCLUSIONES

Existen límites constitucionalmente establecidos para no sobrepase la potestad reglamentaria del Gobierno. El tratamiento de la norma con reserva de ley debe ser realizada por una norma del mismo rango, conforme a los poderes conferidos constitucionalmente a la Asamblea.

Para reforzar los efectos de la integración a la UE en las funciones legislativas en las Cortes Generales, se sugiere:

Como una mejor solución para los problemas derivados de la trasposición de las normas europeas, se aconseja el uso de la Delegación Legislativa, ya que dicha delegación es un mecanismo con capacidad para conciliar la eficacia tan querida por el derecho europeo con la participación parlamentaria. En cuanto al desarrollo normativo del derecho europeo por parte del Ejecutivo, incluso en asuntos que la Constitución reservaría en principio a las Cortes Generales, la participación parlamentaria debe ser entendida como una obligación. El objetivo es reforzar el ejercicio de las funciones de mediación e integración de las Cámaras, dar continuidad y ponderación a su papel. Asimismo, en la ejecución y desarrollo del derecho derivado europeo y el control de las posiciones gubernamentales, es imprescindible el control parlamentario en los asuntos

reservados constitucionalmente, y que el Ejecutivo dé explicaciones sobre las propuestas legislativas por acordarse.

Realizando una valoración general de la participación parlamentaria en los asuntos europeos, y tomando en cuenta las competencias otorgadas por la normativa que rige la Comisión Mixta, con base en el control previo y posterior, se deduce que es conveniente reforzar la fase de control previo, esto sería a través de una adecuación de los órganos y procedimientos de acuerdo a la actividad legislativa de las instituciones europeas. Como aportación del estudio de derecho comparado con el modelo británico, especialmente centrado en la actuación del Comité European Scrutiny de la Cámara de los Comunes, y en virtud de que la normativa que rige la Comisión Mixta de asuntos europeos no se contraponen, y favorece a realizar algunas reformas que podrían ser mejorar la acción participativa de las Cortes Generales en las siguientes formas de intervención parlamentaria:

Fase Ascendente

Establecer un procedimiento de selección de la documentación en el que se clasifique según la importancia del documento legislativo con el fin de darle el tratamiento adecuado. Dada la inexistencia en el ordenamiento europeo de una clara jerarquía normativa esta tarea es imprescindible.

Esto requiere tomar en consideración: si cuenta con elementos políticos, legales o económicos, desechando el resto, aquellos que requieren de solicitud de información al Gobierno, o de su presencia ante la Comisión Mixta, o simplemente un examen más detenido. La finalidad es realizar una criba sobre los más importantes y posteriormente centrarse en el tratamiento que deba seguirse. Una vez realizada su clasificación se podría controlar la etapa del procedimiento legislativo europeo. Sería conveniente la creación de un órgano especializado en los asuntos legales administrativos con el

fin de realizar una labor especializada en el examen de las propuestas legislativas de forma ágil.

Fase Ascendente indirecta

En esta etapa, se requeriría que el ejecutivo diera a conocer su postura en cuanto a las propuestas más importantes, aunque la dirección política del parlamento no sea obligatoria. Se obligaría de alguna manera al ejecutivo a dar explicaciones de sus actos antes de llegar a un acuerdo, pero otorgándole la libertad en su función de política exterior. Además, la posibilidad de enlazar con los documentos que requieran mayor explicación o debate político, reactivaría la función política parlamentaria y concedería mayor visibilidad a los asuntos europeos.