

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO
Letrado de las Cortes Generales
Director de la Secretaría Técnica
de la Junta Electoral Central

RESUMEN

La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados y del Senado, creada en 1985 según un modelo poco frecuente en el Derecho Comparado y con competencias meramente informativas y muy genéricas, ha ido ganando en alcance y relevancia a través de sucesivas reformas de su regulación legal. En efecto, en la última de aquéllas el legislador ha encomendado a ese órgano conjunto de ambas Cámaras las competencias de seguimiento de las propuestas legislativas europeas y de aprobación de informes y dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad o en el marco del diálogo político con las instituciones legislativas europeas. Otros aspectos destacables en la vida de la Comisión Mixta son el establecimiento de un procedimiento de participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas o la consolidación de algunos usos parlamentarios, como las reuniones periódicas de la Mesa y los Portavoces para realizar el seguimiento detallado de las iniciativas legislativas europeas. En definitiva, las nuevas funciones adquiridas por la Comisión Mixta han permitido a sus integrantes hacer un seguimiento permanente de las iniciativas legislativas de la Unión y poder influir en el momento inicial del procedimiento legislativo comunitario.

Palabras clave: Comisión Mixta, Unión europea, Tratado de Lisboa, principio de subsidiariedad, Procedimiento legislativo, Parlamentos autonómicos

ABSTRACT

The Joint Committee for the European Communities of the Congress of Deputies and the Senate was created in 1985, according to quite an infrequent model in Comparative Law, and with merely informative and generic

competences. However, it has been persistently gaining reach and relevance through a series of consecutive reforms of its legal regulation. Indeed, with the last reform, the legislator has entrusted this joint organism with the competences of monitoring and supervising european legislative initiatives, as well as approving reports and opinions regarding the violation of the principle of subsidiarity, or within the framework of political dialogue with the European legislative institutions. Other aspects to be highlighted concerning the work of the Joint Commission are the establishment of a procedure for the Parliaments of the Autonomous Communities to get more involved, or the consolidation of some parliamentary customs, such as regular meetings between the Chair of the Congress and the Spokespersons of the political groups to foster further engagement in the follow-up work of European legislative initiatives. Ultimately, the new role acquired by the Joint Commission has allowed its members to monitor the EU legislative initiatives on a permanent basis and exert a stronger influence in the initial steps of the European legislative procedure.

Keywords: Joint Committee, European Union, Lisbon Treaty, Principle of Subsidiarity, legislative procedure, Parliaments of the Autonomous Communities.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS. IV. CONCLUSIÓN. ANEXO: CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE SOBRE EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD Y EL DIALOGO POLÍTICO CON LAS INSTITUCIONES EUROPEAS (2010-2018).

I. INTRODUCCIÓN

No nos cansaremos de recordar que la integración europea, uno de los grandes acontecimientos históricos del siglo XX, fue una tarea colosal emprendida por un pequeño grupo de personalidades, cuando todavía estaban vivos los rescoldos de la guerra y el enfrentamiento, y en un ambiente de desconfianza, y resentimiento mutuos. En ese formidable reto histórico para procurar una paz duradera y un bienestar común, compatibles con la defensa de los principios de libertad, democracia y Estado de Derecho, España tuvo que quedar marginada por su propia situación política interna. La restauración de la democracia y el constitucionalismo nos ha permitido poder recuperar el tren de la historia, tras nuestra adhesión a las Comunidades Europeas el 1 de enero de 1986, ocho años después de la aprobación de nuestra Constitución, de la que ahora cumplimos cuarenta meritorios años de vigencia.

En este trabajo, tras recordar el nuevo papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea que los tratados comunitarios les han ido atribuyendo, en particular a partir del Tratado de Lisboa de 2007, nos referiremos al papel que la Comisión Mixta para la UE ha ido asumiendo. Concluiremos incluyendo unos cuadros preparados por la Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales M^a José Eizaguirre, responsable de esta documentación, a quien le agradezco su colaboración. Nuestra exposición, por la publicación a que va destinada, debe ser necesariamente sintética, remitiéndome a otros trabajos en que he hecho un tratamiento más extenso.

II. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

Como es sabido, la integración europea ha producido un despoberamiento de los Parlamentos nacionales en beneficio de las instancias de la Unión. De una parte, de potestades legislativas que pasan a ser ejercidas por aquéllas; pero también de todo un conjunto de decisiones políticas importantes que ya no pueden tomar ni condicionar. Más aún, los Parlamentos nacionales, “se ven obligados” a trasponer directivas comunitarias, de suerte que parece como si hubiesen ocupado en esas materias una posición análoga a la que en el orden interno ocupa la administración, a quien corresponde la ejecución de la ley.

Por eso, poco a poco se fue tomando conciencia de que los Parlamentos nacionales a cambio de ese desapoderamiento han adquirido una nueva e ineludible obligación que cumplir: ser el cauce que permita complementar al Parlamento Europeo en el ejercicio del control democrático de este nuevo poder político. Cauce limitado pues cada Parlamento nacional sólo lo podrá hacer respecto de su ministro. Cauce cada vez más estrecho, puesto que la generalización de la adopción de acuerdos por mayoría cualificada, de una parte, y la ampliación de las materias sujetas al procedimiento codecisorio, de otra, limitan también las facultades de los gobiernos nacionales. Pero, incluso en esos casos se ha ido generalizando la convicción de que resulta ineludible arbitrar procedimientos de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo.

Recordemos que la intervención tradicional de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos se producía ordinariamente de dos maneras: una posterior y otra previa a la aprobación de disposiciones y actos comunitarios.

La primera y más importante era –y sigue siendo– una intervención directa pero “a posteriori”, una vez concluido el proceso decisorio, ratificando o no las principales decisiones sobre la integración europea. Así sucede respecto de la autorización parlamentaria en los procedimientos de ratificación de los tratados modificativos y las actas de adhesión. Pues bien, en estos supuestos los Parlamentos nacionales mantienen una relevante posición de fuerza, la que les da la potestad de autorizar los Tratados comunitarios negociados por los Gobiernos. Esta cuestión apenas ha tenido repercusión en aquellos sistemas políticos en los que los partidos gozaban de una fuerte disciplina parlamentaria y sus gobiernos disponían de mayorías parlamentarias holgadas. Pero en otros no ha sucedido lo mismo, bien por no mantener siempre esa disciplina en materia europea (caso británico), bien porque con frecuencia tienen gobiernos de coalición (caso de los países escandinavos y del Benelux), bien por tratarse de Estados que acaban de establecer regímenes democráticos, en los que el sistema de partidos no está consolidado (países del este europeo) En estos casos no han faltado los momentos en que se ha llegado a poner en cuestión la viabilidad de la negociación comunitaria. El problema era que esta situación se producía cuando ya había concluido esa negociación, amenazando con un bloqueo del funcionamiento institucional comunitario.

En 2007, tras el fracaso de la denominada “Constitución Europea (2004), el Tratado de Lisboa marcó un hito importante en la inserción de los Parlamentos nacionales en los procedimientos decisorios de la Unión Europea¹. En lo referente a la intervención a posteriori, mediante un nuevo procedimiento de revisión simplificada de los tratados comunitarios, de manera que para la “comunitarización” de determinadas políticas de la Unión –sustituyendo la regla de la unanimidad por la de la mayoría cualificada y los procedimientos legislativos especiales por el procedimiento legislativo ordinario o codecisorio del Parlamento Europeo y el Consejo– ya no va a ser necesario seguir el procedimiento clásico de ratificación de tratados los internacionales, y por consiguiente de autorización final de los Parlamentos nacionales. Pero a cambio, al comienzo del procedimiento cualquier Parlamento tiene un poder de veto de las iniciativas que puedan plantearse. Con ello se logra mantener el principio esencial de que no cabe reformar los Tratados comunitarios sin contar con los Parlamentos nacionales, si bien en determinados supuestos ese principio se va a articular mediante un procedimiento nuevo².

Esa misma idea de participación de los Parlamentos nacionales al comienzo de los grandes debates comunitarios subyace también en la previsión del Tratado de Lisboa de que se les remita desde el momento de la recepción cualquier iniciativa de adhesión a la Unión Europea. En este caso este envío carece de consecuencias jurídicas, ya que estas sólo se producirán en el momento de la ratificación final, pero permite conocer desde el principio la posición política de las Cámaras nacionales, pudiendo de esta manera influir en el proceso negociador. Esta medida permite, por otra parte, conocer pronto los criterios nacionales sobre una adhesión solicitada, en lugar de tener que negociar con la amenaza de un hipotético rechazo por algún Parlamento nacional del acta de adhesión. No parece desacertada la

¹ Sobre ello véase mi trabajo “El papel de los Parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa”, en la obra colectiva coordinada por PASCUA MATEO, F.: *Derecho de la UE y Tratado de Lisboa*. Civitas, Madrid 2013, pp. 375-422, del que se extrae buena parte de este apartado.

² El Tribunal Constitucional Federal alemán, no obstante, ha considerado que esta potestad de oposición no es equivalente a la de ratificación de los tratados por lo que ha declarado que la aprobación por la República Federal de Alemania de una modificación de esta naturaleza en el seno del Consejo Europeo o del Consejo “requiere siempre también una ley en el sentido del art. 23.1.2 de la Ley Fundamental de Bonn como “*lex specialis*”. Véase la Sentencia de 30 de junio de 2009, relativa al Tratado de Lisboa, pfo. 312.

medida pues puede resultar mejor hacer explícita esa oposición que alargar de forma indefinida una negociación que tenga escasas posibilidades de éxito, como está sucediendo desde hace unos años en un caso bien conocido³.

Hasta el Tratado de Lisboa los Parlamentos nacionales tenían además una segunda forma de participación en los asuntos comunitarios, de naturaleza indirecta, encauzada mediante los mecanismos de control parlamentario del respectivo Gobierno, en su condición de miembro del Consejo de la Unión. Determinados Parlamentos comenzaron a realizar un seguimiento regular de los asuntos europeos con el objetivo de influir y controlar la actuación de su respectivo Gobierno. Esa potestad de influencia era necesariamente limitada pues su objetivo debía ceñirse a los miembros de su Gobierno. Se trataba de un influjo indirecto sobre las instituciones comunitarias, ya que ésta se ejercía sobre la posición de los Ministros antes de su participación en las reuniones decisorias del Consejo de la Unión Europea.

No obstante, la experiencia mostró que esa influencia podía tener repercusiones importantes en el funcionamiento comunitario. Así sucedió cuando algunos ministros comenzaron a invocar reservas en las deliberaciones del Consejo, motivadas por estar el asunto pendiente de pronunciamiento parlamentario, o por la existencia de un mandato parlamentario contrario a aprobar una propuesta legislativa en un determinado sentido. Llegó a comentarse con sorna que algún Parlamento se había incorporado sigilosamente como un nuevo miembro del Consejo. Por otra parte, vistas las ventajas que esta forma de proceder podía tener en ocasiones para la negociación comunitaria, esta práctica fue extendiéndose a otros Estados miembros hasta llegar a plantear un riesgo serio de bloqueo de las negociaciones comunitarias.

Esta circunstancia constituye, según creo, otro de los motivos que llevaron a que el Tratado de Lisboa estableciese diversos instrumentos de participación directa de los Parlamentos nacionales al comienzo del procedimiento legislativo europeo, permitiendo que el legislador comunitario les pueda escuchar al comienzo de la tramitación de una iniciativa legislativa

³ Me refiero a la situación de Turquía, Estado candidato desde 1999, que comenzó formalmente la negociación para la adhesión en 2004, sin avances significativos después de casi quince años desde entonces.

europea. El Tratado de Lisboa dispuso así el envío directo a los Parlamentos nacionales de todas las propuestas legislativas, a la vez que se remiten al legislador comunitario, permitiéndoles ejercer un control de su adecuación al principio de subsidiariedad⁴, principio que pretende preservar las competencias estatales frente al riesgo de una eventual expansión ilimitada de las atribuciones comunitarias, dado el carácter abierto y flexible de éstas. El Tratado de Lisboa hizo posible un control por los Parlamentos nacionales mediante la aprobación de dictámenes motivados en los que se declare la vulneración del citado principio de subsidiariedad, con posibles consecuencias formales en el procedimiento legislativo si se alcanzan determinadas cifras importantes. De esta manera, el Tratado de Lisboa ha hecho posible un control por los Parlamentos nacionales que puede dar lugar a la aprobación de dictámenes motivados en los que se declare la vulneración del citado

⁴ Se recoge en los Protocolos 1 y 2 anejos al Tratado de Lisboa. El sistema de alerta temprana se articula de la siguiente manera:

-Cada Cámara de un Parlamento nacional puede dirigir, dentro del plazo de ocho semanas desde que reciba la propuesta legislativa europea, a las instituciones europeas participantes en el procedimiento legislativo (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión) un dictamen motivado con las razones por las que entiende que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad por la iniciativa examinada. Corresponde un voto a cada Cámara integrante de un Parlamento bicameral, y dos votos a los Parlamentos unicamerales. Se prevé la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas (Art. 6 del Protocolo nº 2).

-En el caso de que se emitan dictámenes motivados de vulneración que representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales –o un cuarto del total de votos si se trata de proyectos legislativos relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia–, la institución autora de la iniciativa deberá volver a examinar la propuesta y tras ello podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, debiendo motivar esta decisión (Art. 7.2 del Protocolo número 2). Es el procedimiento denominado en el argot comunitario como de “tarjeta amarilla”.

-Si los dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad recibidos alcanzan el umbral de la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, y además se refieren a iniciativas que deban aprobarse mediante el procedimiento legislativo ordinario, la Comisión Europea también deberá estudiar el proyecto y si decide mantenerlo deberá justificarlo mediante dictamen motivado, debiendo remitirlo, junto a los dictámenes de los Parlamentos nacionales, al Parlamento Europeo y al Consejo. Estas últimas instituciones deberán estudiar antes de la primera lectura del procedimiento legislativo ordinario si se respeta el principio de subsidiariedad; y si la mayoría del 55 % de los miembros del Consejo, o el Parlamento Europeo por mayoría de los votos emitidos, considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa se entenderá desestimada (Art. 7.3 del Protocolo número 2). Es el procedimiento de “tarjeta naranja”.

Para mayor detalle, véase mi trabajo citado en la nota 1.

principio de subsidiariedad, con posibles consecuencias formales en el procedimiento legislativo si se alcanzan determinadas cifras importantes.⁵

Pero este procedimiento permitió también ejercer influencia política sobre el Parlamento Europeo y el Consejo, en particular si los dictámenes han sido emitidos por las Cámaras legislativas de los Estados con mayor peso político de la Unión. Y la vez ha acabado con la práctica de invocación de reservas de examen parlamentario tan habituales hasta entonces (aunque no de los mandatos sobre las decisiones del Consejo), pues durante el plazo de ocho semanas de que disponen los Parlamentos nacionales para debatir estas propuestas legislativas el legislador comunitario no pueda adoptar decisiones en el procedimiento legislativo.

A estas medidas del Tratado de Lisboa se ha añadido el nuevo marco de diálogo político permanente con los Parlamentos nacionales –abierto por la “Comisión Barroso” y ampliado por la “Comisión Juncker”⁶–, que abre

⁵ De hecho, ya se ha producido en varias ocasiones, en que se han aprobado dos “tarjetas amarillas”, y en una de ellas la Comisión Europea retiró la iniciativa La retirada se produjo por primera vez cuando 12 Parlamentos nacionales, que sumaban 19 votos (cada Cámara de Parlamento bicamerales tiene un voto, y los unicamerales tienen dos votos), consideraron que la Propuesta de Reglamento sobre determinadas medidas de conflicto colectivo (COM 2012-130) vulneraba el principio de subsidiariedad; la Comisión Europea comunicó el 12 de septiembre de 2012 su intención de retirar esa iniciativa.

En otro caso más reciente, el 12 de noviembre de 2013, la Comisión Europea comunicó que la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea [COM (2013) 534 final] había dado lugar a 14 dictámenes motivados de Parlamentos nacionales, si bien anunció su intención de continuar el procedimiento (En ambos casos la Comisión Mixta para la UE consideró que ambas iniciativas respetaban el principio de subsidiariedad, si bien en el primer caso de forma polémica, pues rechazó por mayoría un primer texto que proponía emitir dictamen motivado de vulneración–véase el Informe 9/2012).

⁶ Aprovechando la crisis producida tras el fracaso de los procesos de ratificación del Tratado Constitucional, la Comisión Europea aprobó el 10 de mayo de 2006 una Comunicación dirigida al Consejo Europeo, denominada “Una Agenda de los ciudadanos. Logrando resultados para Europa” (Documento COM (2006) 211 final.); en ella se indicaba lo siguiente: “En concreto, los Parlamentos nacionales deben participar más estrechamente en el desarrollo y ejecución de la política europea. Una mayor participación de los Parlamentos nacionales puede contribuir a que las políticas europeas sintonicen mejor con las diferentes circunstancias y se puedan aplicar más eficazmente. La Comisión desea transmitir directamente todas sus nuevas propuestas y sus documentos de consulta a los Parlamentos nacionales, invitándoles a expresar sus reacciones con el fin de mejorar el proceso de elaboración de las políticas”. Con esta iniciativa no sólo se abordaba el problema indicado, sino que además permitía a la Comisión Europea tener información directa y anticipada de

nuevas perspectivas y rebasa lo previsto en el Tratado de Lisboa, situando a las Cámaras legislativas nacionales como interlocutores permanentes del legislador comunitario. Esta iniciativa, inspirada en el espíritu de refuerzo decidido del papel de los Parlamentos nacionales que recoge el Tratado de Lisboa, se ha traducido en una amplia actividad de los Parlamentos nacionales, en la producción de informes con observaciones, mucho mayor de la que han supuesto hasta ahora los dictámenes motivados de vulneración⁷. Los Parlamentos son órganos de debate político y resulta muy difícil limitar su actividad a una cuestión tan específica como la de la vigilancia y garantía del respeto al principio de subsidiariedad.⁸

III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE COMO CAUCE FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LOS ASUNTOS EUROPEOS

III.1.- El régimen jurídico

El primer aspecto relevante consiste en las sucesivas reformas legales llevadas a cabo para configurar la actual Comisión Mixta. Fue la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación de Derecho de las Comunidades Europeas la que creó

la opinión que los Parlamentos nacionales sobre sus propuestas. Le permitía hacerse una idea de la mayor o menor dificultad que esa propuesta previsiblemente pudiera tener para alcanzar las mayorías en el seno del Consejo, dada la composición intergubernamental de éste. A cambio, introducía ya de forma plena a los Parlamentos nacionales en el debate legislativo europeo, creando unas expectativas que después no debían ser defraudadas.

⁷ La Comisión realiza un informe anual resumiendo las relaciones con los Parlamentos nacionales. Desde los primeros se puso de relieve esta actividad: el primer año de aplicación del Tratado de Lisboa, el año 2010, la Comisión Europea recibió 387 informes y dictámenes de los Parlamentos nacionales, y de ellos sólo 34 fueron de vulneración del principio de subsidiariedad, el resto fueron emitidos en el marco del diálogo político (véase el documento COM (2011) 345 final, de 10-6-2011). En 2011, el total creció a 622 informes y dictámenes, con 64 dictámenes de vulneración y 558 con observaciones (véase el documento COM (2012) 375 final, de 10-7-2012). El año 2012: 663 informes de los Parlamentos nacionales recibidos por la Comisión Europea, de los que sólo 70 fueron dictámenes motivados de vulneración del principio de subsidiariedad (COM (2013) 565 final, de 30-7-2013). En el último disponible, el de 2017, se remitieron 620 dictámenes, de los cuales 65 fueron de vulneración.

⁸ Sobre este tema existe una plataforma electrónica, la web IPEX, que recoge toda la información facilitada por los Parlamentos nacionales y por el Parlamento Europeo. Puede accederse a ella en <http://www.ipex.eu>. En ella se incluyen los informes y dictámenes remitidos por los Parlamentos nacionales en estas materias y alertas sobre la iniciación de un procedimiento de control de subsidiariedad por alguna Cámara nacional.

la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas del Congreso de los Diputados y del Senado. En ella se optaba por el modelo de comisión mixta -poco frecuente como se ha visto en el Derecho comparado- a la que se atribuían competencias meramente informativas y muy genéricas: debería ser informada tanto de los decretos legislativos aprobados en desarrollo de la normativa comunitaria cuanto de “las líneas inspiradoras de la política del Gobierno”, de “la actividad comunitaria relativa a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España” y, finalmente, de “los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España”⁹.

La insuficiencia de esta regulación probablemente llevó a su primera revisión mediante la Ley 18/1988, de 1 de julio, con un alcance limitado: extendía el deber de información del Gobierno a las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas; facultaba a la Comisión a elaborar informes sobre propuestas comunitarias o sobre cualquier otra cuestión de interés sobre esta materia; y animaba a mantener relaciones con el Parlamento Europeo, con los eurodiputados españoles y con las Comisiones análogas de otros Parlamentos nacionales. Lo cierto es que ha sido después de esta reforma cuando la Comisión ha tenido una mayor actividad. Sobre todo a partir de la creación en 1990 de tres Ponencias encargadas de estudiar tres asuntos de especial interés: los efectos de la adhesión española y de la aprobación del Acta Única Europea; la Unión Económica y Monetaria; y la Unión Política. Cada una de ellas hizo un seguimiento detenido de estos temas y realizó un informe final que dio lugar a sendos debates en sesiones plenarias y a la aprobación de resoluciones y mociones.

La vigente Ley 8/1994, de 19 de mayo, recoge una regulación completa de la Comisión Mixta para la Unión Europea, ampliando el deber del

⁹ Debe advertirse que toda esa información puede ser recabada por los parlamentarios y las Comisiones legislativas sin necesidad de ese previo reconocimiento legal. La única novedad que aportaba la Ley 47/1985 era la obligación del Gobierno de remitir de forma permanente y sistemática esa información, sin necesidad de solicitud de las Cámaras. Pero eso mismo podía haberse establecido mediante la aprobación de una proposición no de ley, una resolución o una moción. A decir verdad, la creación de esta Comisión más bien parecía un expediente para facilitar el deber del Gobierno de remitir documentación o acudir a comparecer, evitando su duplicación en ambas Cámaras e incluso en las diversas Comisiones de cada una. De esta manera se concentraba toda esa actividad en una sola instancia, la Comisión Mixta.

Gobierno de facilitar “la información que obre en su poder sobre las actividades de la instituciones de la U.E. (no sólo, como hasta entonces, de la relativa a la aplicación de la adhesión española), así como de remitir “las propuestas legislativas de la Comisión con antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas” y “a la mayor brevedad posible un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas que tengan repercusión en España”, pudiendo “la Comisión solicitar la ampliación de la información remitida” (art. 3.b). El Gobierno, además, deberá “remitir con anterioridad un informe sobre la evolución de la U.E. durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo” (art. 3.e)) y, con posterioridad, comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados “para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios” (art. 4).

La citada norma fue modificada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, para su adaptación al Tratado de Lisboa, ley que fue fruto de un texto elaborado por la propia Comisión Mixta para la UE e incorporado a una proposición de ley de todos los grupos que fue aprobada en lectura única y por unanimidad¹⁰ en ambas Cámaras. Con posterioridad se produjo una nueva revisión por la Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

La Ley 8/1994 ha sido desarrollada internamente por las Cámaras mediante la Resolución aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995¹¹, modificada mediante Resolución de 27 de mayo de 2010, para adaptar aquella a la Ley 24/2009 .

III.2.- La concentración de la actividad en la Comisión Mixta para la UE

Un segundo aspecto a destacar es la configuración de una comisión conjunta de las dos Cámaras, como órgano parlamentario encargado de examinar los asuntos comunitarios europeos. A pesar de que esta solución se ha seguido también en otros casos¹², esa opción puede considerarse como

¹⁰ Véase el Diario de Sesiones del Congreso de 3 de diciembre de 2009, p.40; y Diario de Sesiones del Senado de 16 de diciembre de 2009, p.3309.

¹¹ Véase en el BOCG, Cortes Generales, A, nº 71, 5 de octubre de 1995.

¹² Así, los encargados de las relaciones con el Tribunal de Cuentas (Ley Orgánica 2/1982) o con el Defensor del Pueblo (Ley Orgánica 2/1992 modificativa de la Ley Orgánica 3/1991, que preveía una Comisión en cada Cámara).

excepcional, por su débil apoyo constitucional, ya que no refleja la opción del constituyente de reforzar las prerrogativas del Congreso de los Diputados en materia de control político. A ello cabe añadir los problemas que suscitan la composición, organización y funcionamiento de las comisiones mixtas¹³. En el otro lado de la balanza cabe esgrimir que el carácter mixto de la Comisión ha permitido integrar las voluntades de ambas Cámaras y salvar los posibles criterios divergentes; que con esta solución se evitan las actividades redundantes en una y otra Cámara; y, finalmente, ha facilitado la inmediatez con que el Gobierno debe comparecer en determinados momentos.

III.3.- En particular, el control del respeto al principio de subsidiariedad y el diálogo político con las instituciones de la Unión Europea¹⁴

1.- El legislador ha encomendado a ese órgano conjunto de ambas Cámaras, la Comisión Mixta para la Unión Europea, las competencias de seguimiento de las propuestas legislativas europeas y de aprobación de informes y dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad o en el marco del diálogo político con las instituciones legislativas europeas¹⁵. La Comisión Mixta actúa en nombre de ambas Cámaras y los dictámenes motivados que apruebe serán imputados también a ambas Cámaras.

¹³ Generalmente la ley que prevé su creación se limita a atribuirle competencias específicas y, todo lo más, establece alguna regla sobre la composición, organización y funcionamiento. No existe, en consecuencia, una normativa supletoria, o mejor dicho, la norma que debiera recogerla, el Reglamento de las Cortes Generales (art. 72.2 C.E.), está todavía pendiente de elaboración. En la práctica han sido las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado quienes han tenido que abordar caso a caso en cada momento. Sin embargo, en el caso de la Comisión Mixta para la UE, este problema ha sido resuelto por la Ley 8/1994 al establecer en su disposición final que en lo no previsto por dicha Ley será de aplicación el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Sobre la composición de las Comisiones mixtas, las Mesas deciden al principio de cada legislatura; en la VII Legislatura fue aplicable la Resolución de 18 de mayo de 2000. Respecto a las Resoluciones específicas, la del Tribunal de Cuentas es de 3 de marzo de 1983, la del Defensor del Pueblo de 21 de abril de 1992 y la de la Unión Europea de 21 de septiembre de 1995.

¹⁴ Sobre ello puede verse con mayor detalle DELGADO-IRIBARREN, M.: “La incorporación de la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad y al diálogo político con las instituciones legislativas de la UE (2010-2014)”. En: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. y UGARTEMENDÍA, J. I. [Dir.]: *El Parlamento Europeo: ¿esta vez es diferente?* IVAP. Oñati, 2015, pp. 250-264.

¹⁵ Así lo prevé el artículo 3 en sus apartados b), c) y j), desarrollado después por los arts. 5 y 6 de la Ley 9/1994 (en su redacción dada por la Ley 24/2009).

La Comisión Mixta para la UE lleva ejerciendo esta actividad durante ocho años, desde mayo de 2010, concentrando en ella buena parte de sus trabajos, dada la actividad ingente de producción legislativa europea¹⁶. El seguimiento parlamentario de control de la aplicación del principio de subsidiariedad corresponde a la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, que debe reunirse “al menos dos veces al mes”, y que tiene también la potestad de abrir el procedimiento de control de subsidiariedad¹⁷. Dicho órgano, en sus reuniones semanales o quincenales, se ha encargado de examinar todas las iniciativas y documentos remitidos por las instituciones europeas, decidiendo la apertura del procedimiento de control en los casos que estiman oportuno, designando un ponente encargado de preparar un texto para que sea sometido a la deliberación de la Comisión Mixta; puede, además, solicitar un informe urgente al Gobierno –que debe remitir en el plazo máximo de dos semanas–, así como los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la elaboración del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno¹⁸; asimismo puede recabar la comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea¹⁹.

2.- Un aspecto a destacar de esta actividad ha sido el establecimiento de un procedimiento de participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en este procedimiento. Los Parlamentos autonómicos reciben todas las propuestas legislativas remitidas a las Cortes Generales, sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas²⁰. El envío se hace de forma electrónica y desde entonces tienen la potestad de examinar y remitir dictámenes motivados sobre el cumplimiento del principio de

¹⁶ Durante el año y medio final de la IX Legislatura (mayo de 2010– diciembre de 2011) se recibieron 207 propuestas legislativas europeas; es cifra bajó proporcionalmente en los cuatro años de la X (2012-2016) a 332; fueron 47 en la breve XI (2016); y en los casi 2 años de la vigente XII (2016 al 9-5-2018) han sido 177 las iniciativas europeas presentadas. Al final del trabajo puede verse un cuadro comparativo.

¹⁷ Así se hace en el punto 2 del apartado Siete de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

¹⁸ Véase el párrafo 3 del apartado Siete de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

¹⁹ Véase el párrafo 2 del apartado Octavo de la resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

²⁰ Art. 6.1 de la Ley 8/1994.

subsidiariedad de las propuestas legislativas europeas, debiendo enviarlos a la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas para que puedan ser tenidos en consideración²¹. Se trata de un plazo muy breve –y así se ha puesto de manifiesto con frecuencia por los Parlamentos autonómicos– pero sólo así la Comisión Mixta puede tenerlos en cuenta, e incluso poner en marcha el procedimiento cuando reciba uno de estos dictámenes²². Finalmente, esos informes son utilizados por la Comisión Mixta en sus informes, y si aprueba un dictamen motivado, deberá incorporar una relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas así como las referencias para su consulta²³. En la práctica la Comisión Mixta incorpora a sus informes una relación de los informes o dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y, en el caso de que éstos presenten observaciones o declaren el incumplimiento del principio de subsidiariedad, pueden incluir una breve síntesis de su motivación.

La práctica en esta materia cabe calificarla de declinante. Inicialmente fue acogida con entusiasmo por algunas Cámaras autonómicas²⁴, apreciándose a partir de la X Legislatura²⁵ una disminución significativa²⁶,

²¹ Art. 6.2 de la Ley 8/1994.

²² Así lo hizo, por ejemplo, la Comisión Mixta para la Unión Europea tras recibir un dictamen aprobado por las Cortes de Castilla y León de vulneración del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (doc. COM (2012) 403 final).

²³ Art. 6.3 de la Ley 8/1994.

²⁴ Durante el final de la IX Legislatura (mayo de 2010-diciembre de 2011) los Parlamentos de las Comunidades Autónomas emitieron un total de 356 informes, de los cuales sólo uno de ellos planteó la vulneración del principio de subsidiariedad. El dictamen fue elaborado por la Comisión de Instituciones, Justicia e Interior del Parlamento Vasco el 15 de diciembre de 2010, sobre la propuesta de Reglamento relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del Acervo de Schengen. No obstante, se trató de un caso peculiar puesto que el Parlamento Vasco se limitó a trasladar la deliberación que tuvo lugar en la Comisión citada en relación al informe de conformidad de la Ponencia, informe que fue rechazado por la Comisión citada.

²⁵ Entre diciembre de 2011 y mayo de 2014, esa cifra se vio reducida de forma significativa: la Comisión Mixta ha recibido 203 informes autonómicos, de ellos siete informes de conformidad pero con observaciones (en el marco de diálogo político) y tres informes de vulneración.

²⁶ En particular si se tiene en cuenta que 98 de esos informes son de una sola Cámara, la Asamblea de Extremadura.

quizás por no percibirse una repercusión práctica de esta actividad, que durante este tiempo ha carecido de cualquier reflejo mediático.

3.- Cabe destacar también algunos usos parlamentarios consolidados durante estos años. En primer lugar, las reuniones periódicas de la Mesa y los Portavoces para realizar este seguimiento detallado de las iniciativas legislativas europeas, a que nos hemos referido²⁷. También se ha consolidado la práctica del ponente individual, poco común en nuestro Derecho parlamentario –a diferencia de lo que sucede en el Parlamento francés o en el Parlamento Europeo–. Estas designaciones se han hecho de forma consensuada, alternándose parlamentarios de la mayoría y de la oposición²⁸. Se han ido designando a diferentes diputados y senadores, pudiendo apreciarse que determinados ponentes repiten en función de la materia examinada, creando una cierta especialización por materias.²⁹

El carácter consensuado de la selección de iniciativas a examinar ha hecho que esté inédita la iniciación del procedimiento a petición de dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros. Simplemente si algún portavoz desea realizar el examen de subsidiariedad se lleva a cabo sin más. Es también práctica reiterada la solicitud de informe al Gobierno. De hecho, el informe del Gobierno ha pasado a ser un elemento relevante del debate, hasta el punto de que puede conducir a modificar el criterio de la mayoría parlamentaria. Por el contrario, hasta ahora no se ha utilizado la potestad de solicitar la comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea.

²⁷ Un total de 41 reuniones en la IX Legislatura, cifra superada en la actual ya que en mayo de 2014 ya se han celebrado 43 reuniones.

²⁸ En contra de lo que pudiera pensarse, hasta ahora no ha habido disputa sobre la asignación de ponencias. Debe advertirse que el motivo de que la mayor parte de ponentes sean de los dos principales grupos parlamentarios se debe a que, salvo alguna excepción, los grupos más minoritarios apenas participan en estos procedimientos. Esta práctica se ha modificado en la XII Legislatura en la que se han incorporado como ponentes diputados y senadores de los grupos Unidos Podemos y Ciudadanos.

²⁹ A modo de ejemplo, durante la IX y X Legislaturas, D. Juan Moscoso del Prado Hernández (GS) y D. José López Garrido (GP) en asuntos económicos, D. Rubén Moreno Palanques (GP) en política de sanidad, D. José Cruz Pérez Lapazarán (GP) y D. Alejandro Alonso Núñez (GS) en política agraria y de alimentación, D. José Miguel Castillo Calvín (GP) y D. Ramón Jáuregui Atondo (GS) en asuntos de justicia, o D. José Segura Sevilla en regiones ultra periféricas.

Ha habido alguna ocasión en que se ha solicitado a las Diputaciones Permanentes de las Cámaras una sesión extraordinaria cuando el plazo de ocho semanas para llevar a cabo el control de subsidiariedad vencía el enero o en julio y no era posible hacerlo antes³⁰.

La deliberación y aprobación final de los informes y dictámenes motivados corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la base del informe del ponente. En un primer momento se limitaba a la intervención del ponente. En la X Legislatura lo hicieron también representantes de los dos principales grupos parlamentarios –Popular y Socialista–, a modo de “contra ponente”. Dicha práctica ha desaparecido en la XI y XII Legislaturas.

La mayor parte de los informes y dictámenes se aprueban por asentimiento sin necesidad de votación³¹. En el caso de pedirse votación, si el texto del ponente fuese rechazado, la Mesa y los Portavoces deben, si la iniciativa se encuentran en tiempo hábil³², designar nuevo ponente sobre el asunto³³; por regla general, en esos casos no hay posibilidad de elaborar uno nuevo³⁴; incluso en algún caso, rizando el rizo, se designó ponente aunque no se llegó a aprobar esa segunda ponencia³⁵. También se ha admitido la votación separada de algún párrafo o inciso del texto propuesto por el

³⁰ Únicamente se produjo en la IX legislatura, en que se celebró una sesión extraordinaria por este motivo el 19 de julio de 2011, y en la X, con dos sesiones, el 29 de enero y el 13 de julio de 2013. No obstante en el primer caso la petición formal de sesión extraordinaria se realizó por el Gobierno.

³¹ En la XII Legislatura ha dejado de ser tan frecuente, pues los parlamentarios del Grupo Unidos Podemos en numerosas ocasiones optan por el voto contrario o la abstención. Véase por ejemplo el Diario de Sesiones de la Comisión Mixta para la UE de 7-5-2018.

³² Esto es, si está a tiempo de poder emitir dictamen dentro de las ocho semanas.

³³ Informe 9/2012, relativo precisamente a la iniciativa legislativa (COM 2012-130) que dio lugar a la primera tarjeta amarilla a la Comisión Europea; se rechazó una primera ponencia del Sr. Jáuregui (que proponía declarar la vulneración de la subsidiariedad) en la sesión de 8 de mayo de 2012; se aprobó un nuevo texto propuesto por la Sra. G^a Gálvez (en sentido contrario) (el 21 de mayo de 2012).

Lo mismo sucedió con el Informe 17/2013: fue rechazado el texto presentado por el Sr. Alonso Núñez (de vulneración) el 7 de mayo de 2013, y el 16 de mayo se aprobó otro contrario del Sr. Candón Adán.

³⁴ Así sucedió en la sesión de la Comisión Mixta de 8 de abril de 2014, en relación a la propuesta de Reglamento remitida como documento COM (2014) 5. Puede verse en el DS de esa fecha, p. 16 .

³⁵ En la sesión de la Comisión Mixta de 18 de diciembre de 2012 se rechazó la ponencia presentada sobre el documento COM (2012) 614, y se designó nuevo ponente pero sin que finalmente pudiera aprobarse un nuevo texto dentro del periodo de sesiones.

Ponente, y el consiguiente rechazo de ese párrafo en la votación posterior³⁶. Los Plenos de ambas Cámaras pueden también acordar la avocación de esa deliberación³⁷, facultad no ejercida hasta ahora.

4.- Los motivos alegados en los dictámenes para justificar la vulneración del principio de subsidiariedad, han sido diversos:

- Insuficiencia de la motivación de la subsidiariedad por la Comisión Europea en términos que no permiten conocer las mejoras que supone la propuesta³⁸.
- Grave defecto de base jurídica que conduce a sustituir la unanimidad en el Consejo por la mayoría cualificada³⁹.
- Injerencia en las competencias de los Estados miembros que no se justifica por la necesidad de mejora del sistema propuesto⁴⁰.
- Extralimitación en las potestades conferidas por la iniciativa a la Comisión Europea⁴¹, o en la forma en que las ha ejercido al aprobar la iniciativa examinada⁴².

Los dictámenes con observaciones han planteado con frecuencia cuestiones relativas a la aplicación del principio de proporcionalidad, por la ausencia de informes de impacto en los Estados miembros⁴³, por entenderse preferible la legislación internacional vigente en la materia⁴⁴, o por considerarse que debe dejarse un mayor margen de apreciación a los Estados miembros en algún extremo de la regulación⁴⁵. Pero también se refieren a cuestiones de fondo de la iniciativa, recomendando incluir algún supuesto o medida no prevista⁴⁶, o solicitando que se precise el significado de algún concepto de la iniciativa⁴⁷.

³⁶ Así ocurrió en la sesión de 18 de diciembre de 2012 con el Informe 25/2012, en que se suprimió el segundo párrafo de la conclusión propuesta por la Senadora Parera Escrichs, por considerarse que se trataba de una recomendación ajena a las competencias de la UE.

³⁷ Véase el art. 5.2 de la Ley 8/1994.

³⁸ Este criterio se adoptó en los Dictámenes 1/2011 y 1/2012.

³⁹ Se recogió en el Dictamen 2/2011, de 14 de junio, respecto a dos propuestas legislativas de la Comisión: COM (2011) 215, y COM (2011) 216.

⁴⁰ Dictámenes 5/2012, 2/2013, 4/2013, 7/2013 y 8/2013.

⁴¹ Dictamen 1/2014.

⁴² Dictamen 1/2013.

⁴³ Dictamen 5/2013.

⁴⁴ Dictamen 3/2013.

⁴⁵ Dictamen 6/2013.

⁴⁶ Dictámenes 3/2012 y 4/2012.

⁴⁷ Dictamen 2/2012.

5.- El último aspecto que cabe resaltar es que, aun cuando no sea obligatorio, la Comisión Europea contesta en la actualidad todos los dictámenes aprobados por la Comisión Mixta, sean de vulneración, sean con observaciones. Es cierto que no siempre lo hace dentro de unos periodos temporales razonables y que a veces se trata de respuestas que podríamos denominar “burocráticas”. Pero, a mi juicio, cabe apreciar una mejora en la calidad de las contestaciones de la Comisión Europea, probablemente por la crítica que algunos Parlamento nacionales han hecho al contenido de esas contestaciones. De esta manera se cierra el círculo del diálogo político iniciado entre Parlamentos nacionales e instituciones europeas.

IV. CONCLUSIÓN

No podemos concluir sin hacer un balance de lo realizado en este campo en estos diez años de actividad, de la que se recoge un resumen en el cuadro incluido en anexo. Hay que subrayar que, salvo en periodos concretos, ha consumido buena parte de las sesiones de la Comisión Mixta para la UE. No obstante, la ausencia de debate –en la mayor parte de los casos se limita a la intervención del ponente– y de todo reflejo mediático han restado interés a esta actividad. No han faltado opiniones que han criticado que la Comisión consuma buena parte de sus recursos y de su tiempo en un asunto de escaso interés político. Siendo esto cierto, en mi opinión, estas nuevas funciones han permitido a un grupo de diputados y senadores interesados hacer un seguimiento permanente de las iniciativas legislativas de la Unión y de poder influir en el momento inicial del procedimiento legislativo comunitario. Se trata de una posibilidad abierta hacia el futuro que no debería despreciarse si se utiliza de forma selectiva, procurando concentrar la actividad en los asuntos más relevantes y en esos supuestos entrar en profundidad, solicitando la comparecencia del Gobierno, de autoridades europeas y expertos. No hay que olvidar que con esta actividad los Parlamentos nacionales pueden, mediante esta participación directa, reforzar la legitimación democrática del proceso de integración europea, como ha subrayado el Tribunal Constitucional Federal alemán⁴⁸.

⁴⁸ La Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán sobre el Tratado de Maastricht, de 12 de octubre de 1993, declaró que la legitimación primaria de la Unión deriva de la democracia representativa de los Estados transmitida a través de los Parlamentos nacionales y sus Gobiernos y que la legitimación democrática que proporciona el

ANEXO: CUADRO DE LA ACTIVIDAD DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE
SOBRE CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD ENTRE LA IX Y LA XII LEGISLATURA.
(09/05/2018)

IX LEGISLATURA (01/04/2008-12/12/2011)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 207

Ponencias: 42 ponencias
Dictámenes motivados de vulneración: 2 referidos a 3 iniciativas
Dictámenes con observaciones: 2
Informes de conformidad: 37
Informes de Parlamentos autonómicos: 358

X LEGISLATURA (13/12/2011-12/01/2016)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 332

Ponencias: 203 ponencias
Dictámenes motivados de vulneración: 9
Dictámenes con observaciones: 8
Informes de conformidad: 162
Informes de Parlamentos autonómicos: 198

XI LEGISLATURA (13/01/2016-18/07/2016)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 47

Ponencias: 9
Informes de conformidad: 9
Informes de Parlamentos autonómicos: 17

XII LEGISLATURA (19/07/2016– 09/05/2018)

PROYECTOS DE ACTOS LEGISLATIVOS UE: 177

Parlamento Europeo tiene un carácter complementario, como “fuente adicional autónoma de legitimación democrática”. Después se ha reiterado en la Sentencia sobre el Tratado de Lisboa de 30 de junio de 2009, que insiste en la misma idea en sus párrafos 271 y 272.

Ponencias: 50
Informes de conformidad: 50
Dictámenes de vulneración : 2
Informes de Parlamentos autonómicos: 35

BIBLIOGRAFÍA

- CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: *Diario de Sesiones de 3 de diciembre de 2009*.
- CORTES GENERALES: BOCG, Serie, A, nº 71, de 5 de octubre de 1995.
- DELGADO-IRIBARREN, M.: “El papel de los Parlamentos nacionales tras el Tratado de Lisboa”. En: PASCUA MATEO, F. [Coord.]: *Derecho de la UE y Tratado de Lisboa*. Civitas, Madrid, 2013, pp. 375-422.
- DELGADO-IRIBARREN, M.: “La incorporación de la Comisión Mixta para la UE de las Cortes Generales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad y al diálogo político con las instituciones legislativas de la UE (2010-2014)”. En: ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P. y UGARTEMENDÍA, J.I. [Dirs.]: *El Parlamento Europeo: ¿esta vez es diferente?* IVAP. Oñati, 2015, pp. 250-264.
- SENADO: *Diario de Sesiones 16 de diciembre de 2009*.