

UN PASO EN FALSO (ANÁLISIS DE LA LEY 38/2010, DE 20 DE DICIEMBRE) *

FRANCISCO JAVIER MATÍA PORTILLA **

SUMARIO:

1. INTENCIONES
2. LA GESTACIÓN DE LA LEY 38/2010
3. UNA VALORACIÓN CRÍTICA

1. INTENCIONES

La Ley 38/2010, de 20 de diciembre, ha modificado la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. No es nuestro propósito examinar en estas páginas ni el papel que dicha Comisión Mixta cumple, ni su régimen jurídico ni la evolución que ha experimentado a lo largo de su historia, puesto que todas estas cuestiones han sido extensamente tratadas, por el autor de este trabajo, en estudios anteriores ¹.

* Esta investigación se inscribe en el marco del Proyecto de Investigación DER2008-00185/JURI, sobre Pluralidad de Ciudadanías y participación democrática, concedido por la Subdirección de Proyectos de Investigación del Ministerio de Ciencia e Investigación para el periodo 2009-2011.

** Profesor de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.

¹ Entre las que destaca, especialmente, Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado (Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 1999), dado que en dicho estudio se afirmaba que la influencia de los Parlamentos nacionales en

La única cuestión que se suscitará en este trabajo, inscrito en una larga serie de reflexiones previas, es si dicha modificación será útil para mejorar el control que el parlamento español ejerza sobre el Gobierno de la Nación en los asuntos europeos. No pretendemos, en efecto, ni describir los mecanismos anteriormente previstos en la Ley ni aún menos evaluar su efectividad. Sobre estas cuestiones nos hemos pronunciado en ocasiones anteriores, sin encontrar argumentos novedosos que pudieran justificar un cambio de postura.

Una vez que hemos delimitado el objeto de estas líneas, resulta preciso adelantar la forma en que trataremos de cumplirlo. En las primeras páginas trataremos de resumir la tramitación de la Ley 38/2010, incidiendo en

las posiciones mantenidas por sus Gobiernos en las instancias europeas (especialmente en el Consejo de Ministros) a través de novedosas técnicas de control, pretendía compensar su pérdida de protagonismo en el plano legislativo. Con especial seriedad han asumido estas tareas el Folketing danés (cuyo comportamiento ha sido extensamente analizado en la obra citada), y los Parlamentos del Reino Unido y de Francia (sobre este último, puede consultarse «Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación europea del Gobierno francés». *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 6 (septiembre/diciembre 1999), pp. 325-346).

La evolución que el Derecho comunitario y los ordenamientos constitucionales han experimentado en esta materia ha sido examinada en varios estudios. En «De la Contradicción a la armonización normativa» (en Calonge Velázquez, Antonio (coord.): *La reforma institucional del Tratado de Niza*. Lex Nova-Instituto de Estudios Europeos de la Universidad de Valladolid. Valladolid, 2004, pp. 118-145) se analiza la posición institucional de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea en la CIG'2000 y en el Tratado de Niza. Por otra parte, «Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea» (*Revista de Estudios Políticos* 119 (2003), pp. 341-370), aborda el proceso de conformación del (fallido) Tratado por el que se establece una Constitución en Europa en la materia que ahora nos ocupa.

Finalmente, una visión crítica del comportamiento práctico de la Comisión Mixta para la Unión Europea, mantenido durante parte de la VIII Legislatura se recoge en «Democracia y representación en la Unión Europea» (en Carmona Contreras, Ana María (dir): *La Unión europea en perspectiva constitucional*. Thomson. Madrid, 2008, pp. 127-148).

sus aspectos más sobresalientes. Una vez vistas las intenciones y las normas finalmente aprobadas, podremos evaluar la utilidad de las nuevas previsiones legales y realizar algunas consideraciones sobre su aplicación práctica.

2. LA GESTACIÓN DE LA LEY 38/2010

2.1. La iniciativa del Grupo Parlamentario Popular del Congreso

El Boletín Oficial de las Cortes Generales dedicado al Congreso de los Diputados publicó el 23 de octubre de 2009 la proposición de ley de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta, presentada por el Grupo Parlamentario Popular ².

Con esta propuesta se quería intensificar el control ejercido por la Comisión Mixta. Se afirmaba, en la exposición de motivos de la iniciativa, que eran insuficientes las comparecencias previstas hasta entonces en la Ley, ya que éstas se vinculaban exclusivamente a la celebración de los Consejos Europeos, siendo preciso intensificar la presencia gubernamental en relación con los Consejos de Ministros de la Unión Europea.

Consecuentemente con este planteamiento, la proposición prevé la inclusión de un nuevo art. 5 en la Ley, en la que se obliga a los Ministros españoles a comparecer ante la Comisión Mixta para explicar anticipadamente la posición política del Gobierno en relación con los asuntos incluidos en el orden del día del Consejo de Ministros de la UE. También se impone la obligación de remitir, al menos 48 horas antes de que éste se celebre, la última versión del orden del día con una breve memoria explicativa sobre los distintos asuntos incluidos en el mismo.

Por otra parte, también se establece, en el art. 6, un control a posteriori, dado que, tras concluir la Presidencia semestral, los distintos Ministros realizarán un balance de los resultados obtenidos en los distintos Consejos de su respectiva competencia.

² BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-1, de 23-10-2009, p. 1.

Ningún reproche puede anudarse a la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Popular, si con la misma se pretende mejorar el control ejercido, hasta el momento, por la Comisión Mixta sobre la actuación europea del Gobierno de España. Algunas mejoras técnicas podrían realizarse para perfeccionarla, pero no nos detendremos ahora en las mismas, sino que seguiremos analizando la tramitación posterior de la proposición de ley.

2.2. La toma en consideración y la fase de presentación de enmiendas

2.2.a) *La toma en consideración*

La diputada Becerril Bustamante defendió la pertinencia de la iniciativa parlamentaria examinada preguntándose, de forma retórica, si no hubiera sido conveniente que la sociedad española y el Parlamento español conocieran la posición del Gobierno de la Nación en relación con diversos asuntos (Pacto sobre la inmigración, directiva de servicios, presupuesto comunitario, cuotas pesqueras, etc.)³.

La iniciativa fue apoyada por el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds, aunque ya se anuncian algunas enmiendas. La principal de ellas sería que la Comisión Mixta no hurtara las competencias de las Comisiones especializadas en distintas materias, debiendo ser, por ejemplo, la Comisión de Sanidad la que se ocupara de la cooperación sanitaria transfronteriza⁴.

El parlamentario Erkoreka Gervasio, del Grupo Vasco (EAJ-PNV) expresó un rotundo apoyo a la iniciativa, afirmando que «constituye un mecanismo de control *ex ante* que resulta imprescindible para que el Parlamento conozca a tiempo, cuando todavía es posible retocarla, matizarla o sencillamente influir de alguna manera sobre ella, la posición que el Gobierno va a defender ante ese órgano comunitario»⁵. Partiendo de tal entusias-

³ CG/DSCD/PyDP/IX, núm. 131, de 15-12-2009, p. 6.

⁴ *Ibidem*, p. 8.

⁵ *Ídem*.

mo, el lúcido parlamentario estimó que existían dos cuestiones que debían ser mejoradas. De un lado, resultaba imprescindible, a su juicio, contemplar cierta discreción en esta materia, para no desbaratar la estrategia negociadora del Gobierno español en la Unión Europea⁶. De otro, establecer las relaciones entre la Comisión Mixta y las Comisiones especializadas en diversas materias⁷.

El diputado Xuclà i Costa, representante del Grupo Parlamentario Catalán, también apoyó la proposición de ley, y pronosticó que la Comisión Mixta para la Unión Europea adquiriría, con el trascurso del tiempo, un especial protagonismo (una categoría elevada, «no jerárquicamente, pero sí de facto»), convirtiéndose en un «dispositivo excepcional o singular para tratar los asuntos europeos»⁸. Esperaba que dicha transformación fomentara una cierta rivalidad entre la Comisión Mixta y las sectoriales que podría desembocar, finalmente, en un reparto de tareas entre la una y las otras.

El Grupo Parlamentario Socialista, a través del parlamentario Sáez Jubero, también apoyó la iniciativa⁹, aunque pidió suavizarla en algunos aspectos. Así, por ejemplo, se planteaba que se permitiera la presencia de Ministros o de Secretarios de Estado o Secretarios Generales con responsabilidad específica, o que se reflexionara sobre si dichas comparecencias debían realizarse ante la Comisión Mixta o ante otra de carácter sectorial¹⁰.

A la vista de estos datos, no resulta extraño que la proposición de ley sea apoyada por todos los Diputados presentes (338)¹¹. Dicho acuerdo se traslada a la publicación oficial de la proposición¹². Aparece a continuación un importante acuerdo subsiguiente a la toma en consideración¹³, en el que adoptan algunos criterios relevantes. Se decide, en primer lugar, que la apro-

⁶ *Ibidem*, p. 9.

⁷ *Ídem*.

⁸ *Ibidem*, p. 10.

⁹ *Ídem*.

¹⁰ *Ibidem*, p. 11.

¹¹ *Ibidem*, p. 43.

¹² BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-2, de 21-12-2009.

¹³ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-3, de 29-12-2009.

bación de la Ley se encomienda a la Comisión de Asuntos Exteriores, dotada, en esta ocasión, de competencia legislativa plena. Se acuerda, también, en segundo lugar, abrir un plazo de quince días, hasta el 16 de febrero de 2011, para la presentación de enmiendas.

Dicho plazo ha sido ampliado hasta en trece ocasiones mediante Acuerdos de la Mesa del Congreso¹⁴. Ninguna explicación se encuentra en la documentación parlamentaria a tan acusado retraso.

2.2.b) *Las enmiendas*

Solamente se han presentado cinco enmiendas al texto promovido por el Grupo Parlamentario Popular¹⁵.

La primera de ellas ha sido firmada por el Grupo Parlamentario Catalán, y con ella se pretende que la Ley 8/1994 regule la participación y la comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta. Tal comparecencia, tal y como se prevé en el propuesto art. 10, será a petición propia y tendrá por objeto informar de las implicaciones que las iniciativas comunitarias, normativas o de otro tipo, tengan sobre las materias de las que los responsables autonómicos son directamente responsables. También puede solicitarse la misma para informar sobre el impacto de la normativa comunitaria ya aprobada sobre las materias que sean de su competencia. Tras dichas comparecencias, la Comisión elaborará un informe que será remitido al Gobierno para que éste defienda ante las instituciones europeas normativas las posiciones reflejadas por los Gobiernos autonómicos.

Esta enmienda se justifica en el mecanismo de alerta temprana previsto en el Tratado de Lisboa, y con ella se pretende conseguir «una mejor

¹⁴ Vid. los BOCG/CD/IX, Serie B núms. 202-4 a 202-16, de fechas 17-02, 24-02, 03-03, 10-03, 17-03, 24-03, 07-04, 14-04, 21-04, 28-04, 05-05, 12-05 y 19-05-2010.

¹⁵ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-17, de 31-05-2010. Puede consultarse también el índice de enmiendas al articulado recogido en el BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-18, de 28-06-2010.

defensa del orden competencial y del cumplimiento del principio de subsidiariedad entre las Comunidades Autónomas, el Estado español y la Unión Europea»¹⁶.

También suscribe la segunda enmienda el Grupo Parlamentario Catalán, pero la misma se limita a alterar la numeración de los preceptos en su día formulados, para adaptarla a las variaciones habidas con la aprobación de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Las tres enmiendas restantes son presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista, y en ellas se pretende, en primer lugar (enmienda 3), suprimir tres párrafos de la exposición de motivos, por considerarlos inadecuados (especialmente a partir de la entrada en vigor de la citada Ley 24/2009). Igualmente conveniente resulta, a tenor de la enmienda 2, que se diga en el art. 1 de la nueva Ley que con ella se modifica la Ley 8/1994, que ya ha sido revisada con la Ley 24/2009.

La última enmienda, la núm. 5, es la más importante, porque pretende aligerar la carga política de la iniciativa parlamentaria. Se trataría ahora de añadir un nuevo apartado (art. 3.d bis) en el Capítulo I en el que se diga que la Comisión Mixta deberá «Ser informada por el Gobierno de los distintos asuntos sometidos a debate en los Consejos de Ministros de la Unión Europea remitiendo con antelación a su celebración la última versión del orden del día correspondiente». Y establecer, por otro lado, en el siguiente apartado de la Ley (art. 3.e) que, «al concluir cada Presidencia de la Unión Europea, el Gobierno remitirá a la Comisión Mixta un balance de los resultados alcanzados durante dicho período».

¿Cómo se justifica esta enmienda? Pues se presenta como una mejora técnica, que asegura la remisión de la información por parte del Gobierno a la Comisión Mixta, «sin perjuicio del ejercicio de las competencias que corresponden a [...] [ésta] en el ejercicio de su función de control».

¹⁶ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-17, de 31-05-2010, p. 2.

2.3. El Informe de la Ponencia y el debate y aprobación en Comisión

Tras la ratificación de la Ponencia encargada de informar sobre la proposición de ley ¹⁷, ésta presenta su Informe el 20 de septiembre de 2010 ¹⁸, optando por mantener todas las enmiendas presentadas para su debate y votación por parte de la propia Comisión. Es precisamente en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores celebrada el 22 de septiembre de 2010 cuando se alcanza un acuerdo, a través de la oportuna enmienda de carácter transaccional, que se aprueba por unanimidad ¹⁹, en relación con las enmiendas impulsadas por el Grupo Parlamentario Catalán, al que se suman los Grupos Parlamentarios Popular y Socialista. Queda claro, por la intervención del Diputado Xuclà i Costa, que la última palabra la tendrá la Comisión Mixta en lo que atañe al principio de subsidiariedad ²⁰. Por este motivo «se fija que es la Mesa de la Comisión Mixta la que decidirá la aceptación o no de estas peticiones de comparecencia de los presidentes o miembros de los consejos ejecutivos de las comunidades autónomas». Para evitar un bloqueo de la mayoría, se prevé igualmente que el acuerdo sea adoptado por mayoría simple de la Mesa de la Comisión o bien por petición de dos grupos parlamentarios. Subraya el mandatario catalán que, de prosperar la norma, será la primera vez que un representante de un ejecutivo autonómico comparecerá ante una Comisión formada no sólo por senadores, sino también por diputados.

El Grupo Parlamentario Socialista anuncia, a través de la intervención del Diputado Sáez Jubero, que se mantendrán las enmiendas 3 y 4 (referidas, recordémoslo, a la adaptación de la nueva Ley a la 24/2009). Por otra parte, y en relación con la mayor presencia de los representantes del Gobierno de la Nación en la Comisión Mixta, se afirma que se consagra aho-

¹⁷ Vid. CG/DSCD/C/IX, núm. 583, de 22-06-2010, en el que se recoge el acta de la Sesión núm. 30 de la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados, p. 24.

¹⁸ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-19.

¹⁹ CG/DSCD/C/IX, núm. 600: Sesión 31 de la Comisión de Asuntos Exteriores, de 22-09-2010, p. 29.

²⁰ *Ibidem*, p. 3.

ra en el plano normativo lo que ya había sido una realidad con ocasión de la presidencia española. Finalmente, en lo que atañe a las comparecencias de los gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta, se consideran positivas porque van a permitir a la Comisión Mixta realizar al control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad²¹.

Finalmente, la representante del Grupo Parlamentario Popular, la Diputada Becerril Bustamente, se congratula del establecimiento del control a priori que ahora se regula, y que sirve para fomentar que las Cortes Generales participen en el diálogo político europeo²².

¿Cómo queda entonces la Ley? Pues bien, a grandes rasgos, se introducen dos capítulos de nueva planta.

El tercero regula «las comparecencias periódicas del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea». Mientras que el nuevo art. 8 permite a la Mesa de la Comisión Mixta que ésta decida los miembros del Gobierno que deban comparecer antes de la celebración del Consejo de Ministros europeo para manifestar cuál es la posición del Gobierno en relación con los asuntos incluidos en el orden del día, el art. 9 prevé la comparecencia de un alto responsable del Ministerio de Asuntos Exteriores (el Ministro o el Secretario de Estado para la Unión Europea) al final de cada presidencia semestral para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.

El capítulo IV de la Ley disciplina «la participación y comparecencia de los Gobiernos Autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea», a través del nuevo art. 10. Su primer apartado establece la posibilidad de que miembros de los ejecutivos regionales puedan solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto de la normativa y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia. Dichas comparecencias serán acordadas por la Mesa de la Comisión Mixta o a petición de dos grupos parlamentarios.

²¹ *Ibidem*, p. 4.

²² *Ibidem*, p. 5.

2.4. La tramitación en el Senado

Éste es el texto que sale del Congreso²³ y que, ya en el Senado, es remitido a la Comisión de Asuntos Exteriores, abriéndose un nuevo plazo para la presentación de enmiendas²⁴.

La única modificación propuesta en esta Cámara viene de la mano del Grupo Parlamentario Popular, y consiste en aludir, en el art. 10.1 de la Ley, a los miembros del Gobierno de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, junto a los representantes de los restantes ejecutivos autonómicos²⁵. Su defensa correspondió a la senadora Sanín Naranjo en la reunión de la Comisión de Asuntos Exteriores celebrada el 11 de noviembre de 2010, invocando, en su favor, el principio de igualdad y la existencia de Estatutos aprobados para ambas ciudades mediante leyes orgánicas²⁶.

La intervención del senador Torres i Torres, del Grupo Parlamentario Mixto, encierra un simple elogio a la actuación del Gobierno «para avanzar por sensibilidad y convicción en una buena dirección»²⁷. Con mejor criterio, el representante del Grupo de Convergencia i Unió opta por no hacer uso de la palabra (como ocurre con el del Grupo Parlamentario de Senadores Nacionalistas, por incomparecencia). Sí que interviene el Senador De Puig Olive, del GP Entesa Catalana de Progrés, apoyando la enmienda presentada porque «normaliza y enriquece el texto que nos ha llegado del Congreso»²⁸. Lo mismo hace el Grupo Parlamentario Socialista, como explica la senadora Sánchez Hernández, aunque recuerda que las Ciudades no son Comunidades Autónomas²⁹.

²³ BOCG/CD/IX, Serie B, núm. 202-20, de 05/10/2010.

²⁴ BOCG/S/IX, Serie III.B, núm. 9(a), de 6-10-2010.

²⁵ BOCG/S/IX, Serie III.B, núm. 9(b), de 21-10-2010.

²⁶ CG/DSS/C/IX, núm. 429: Sesión de la Comisión de Asuntos Exteriores, de 11-11-2010, p. 2.

²⁷ *Ibidem*, p. 3.

²⁸ *Ídem*.

²⁹ *Ibidem*, p. 4.

La propia Senadora Sanín Naranjo afirma que la nueva Ley es «fundamental, señorías, para que la voz de los españoles, representada en la Comisión Mixta para la Unión Europea por todos los grupos parlamentarios, sea llevada y defendida en el ámbito europeo en relación con los asuntos a tratar. Esta proposición de ley es aún más ambiciosa, señorías, al pretender, además, que el Gobierno comparezca al final de cada Presidencia semestral del Consejo para dar cuenta de si mantuvo la posición del Parlamento en los asuntos a tratar en el orden del día y, también, señorías, de los progresos alcanzados durante aquella»³⁰.

Aprobada por unanimidad la enmienda, el dictamen es finalmente aprobado por la Comisión y sometido a debate del Pleno del Senado, que tiene lugar el posterior 17 de noviembre de 2010. Las distintas intervenciones habidas allí muestran, por lo general, el agrado con el que se recibe la iniciativa legislativa³¹. El Senador Alturo Lloan entiende que la nueva Ley supondrá un fortalecimiento «para la Comisión Mixta, que va a tener una nueva dimensión, puesto que el análisis con carácter previo de los distintos proyectos europeos va a elevar desde un punto de vista jerárquico su nivel competencial»³². Por su parte, el senador Sabaté Borràs espera que la mayor implicación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea no sirva para frenar su proceso de construcción³³. Muy interesante resulta la intervención de la representante del Grupo Popular, la Senadora Sanín Naranjo, porque recuerda que la Ley sirve para controlar mejor al Gobierno y que con ella se establece «una verdadera apuesta de codecisión Gobierno-Parlamento en relación con los asuntos a tratar en el orden del día»³⁴. Recuerda que a este control se suma el de las Comunidades y Ciudades Autónomas, también previsto en la Ley³⁵. No es de extrañar, a la vista del

³⁰ Ídem.

³¹ CG/DSS/P/IX, núm. 101, de 17-11-2010. Aludimos a las intervenciones de los Senadores Torres i Torres, pp. 5510-5511, Alturo Lloan, pp. 5511 y Sánchez Hernández, pp. 5512-5513.

³² *Ibidem*, p. 5511.

³³ *Ibidem*, p. 5512.

³⁴ *Ibidem*, p. 5513.

³⁵ *Ibidem*, p. 5514.

resumen hecho de las intervenciones, que la Ley fuera aprobada por asentimiento.

2.5. La aprobación definitiva por el Congreso

El texto, modificado³⁶, vuelve al Congreso. Tras su publicación³⁷, se debate en el Pleno del 2 de diciembre de 2010³⁸. El Diputado convergente Xuclà i Costa agradece la enmienda promovida en el Senado, que sirve para superar la «negligencia total» cometida en la enmienda en su día impulsada por su propio Grupo Parlamentario, por «no incorporar las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla»³⁹. La diputada popular Becerril Bustamante subraya la importancia de esta Ley en un momento en el que la Unión Europea está afrontando importantes medidas económicas⁴⁰. La enmienda fue apoyada por 328 Diputados y rechazada por uno sólo⁴¹.

3. UNA VALORACIÓN CRÍTICA

Hasta aquí el resumen de los hechos, de la tramitación de la reforma de la Ley que regula el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Toca ahora realizar un balance de las novedades habidas, y ver si, como se pretendía con su aprobación, servirán para mejorar el proceso de control de la actuación comunitaria por parte de las Cortes Generales.

³⁶ BOCG/S/IX, serie III.B, núm. 9(d), de 19-11-2010.

³⁷ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-21, de 23-11-2010.

³⁸ CG/DSCD/P/IX, núm. 209, de 2-12-2010.

³⁹ *Ibídem*, p. 14.

⁴⁰ *Ibídem*, p. 14.

⁴¹ *Ibídem*, p. 32. Aprobado el texto, se publica en el BOCG/CD/IX, Serie B, núm. 202-22, de 10 de diciembre de 2010.

Antes de dar respuesta a este interrogante, deberemos establecer una tipología del control posible de las Cortes Generales en asuntos europeos, que es mucho más amplio de lo que podría parecer a primera vista.

3.1. **Tres controles en uno (un ensayo sobre la tipología del control parlamentario relacionado con los asuntos europeos)**

Aunque podría parecer, como algunos diputados y senadores han hecho ver a lo largo de la tramitación de la Ley 38/2010, que con su aprobación no se pretende hacer otra cosa que regular un control que ya se está ejerciendo de facto [Por ejemplo, el Diputado convergente Xuclà i Costa afirma que la proposición legislativa «traslada al derecho positivo aquello que ha sido una práctica que ha impulsado el propio Gobierno socialista en los dos últimos meses cuando ha facilitado la comparecencia de los distintos ministros del Gobierno antes de la Presidencia española de la Unión Europea para expresar las prioridades y los criterios de los distintos departamentos ante esta Presidencia»]⁴², lo cierto es que tal afirmación no es tan evidente como podría parecer a primera vista.

En efecto, es posible distinguir tres posibles tipos de control que las Cortes Generales puede ejercer en relación con los asuntos europeos, y que sería oportuno deslindar con cierta nitidez.

3.1.a) *El control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*

Como es sabido, el Tratado de Lisboa establece que la Unión actuará en el marco del principio de subsidiariedad, siendo los Parlamentos nacionales los encargados de velar por que las Instituciones comunitarias respeten tal principio⁴³.

⁴² CG/DSCD/P/IX, num. 131, de 15-12-2009, p. 9.

⁴³ Cfr. arts. 5.3 TUE, 12.b TUE, 3 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea (PCPNUE, en adelante-) y 6 Protocolo so-

Así formulado, este control presenta los siguientes caracteres:

- El sujeto controlado es la Unión Europea. La subsidiariedad se configura como un mecanismo a través del cual los Estados miembros (y, dentro de estos, los Parlamentos nacionales) pueden controlar las propuestas normativas (provenientes, por lo general, de la Comisión) para verificar que las mismas respeten las competencias estatales.
- Es un control eminentemente técnico. Lo relevante es determinar si la proposición normativa comunitaria se fundamenta en competencias propias o implícitas, y si, en todo caso, respeta las competencias estatales, tanto en la esfera central o federal como en la regional, autonómica o federada.
- Es un control limitado. No se trata de ejercer un escrutinio sobre la conveniencia política de regular, o no, la materia objeto de examen. No estamos ante un control de naturaleza política, sino ante un control circunscrito al examen de una única cuestión.
- Es un control ordinario, puesto que incide, eventualmente, en cualquier iniciativa normativa que surja en el seno de la Unión Europea.
- La eficacia de este control escapa al propio Parlamento, ya que sus efectos están previstos en los Tratados comunitarios.

Si estas características que se acaban de glosar no están desprovistas de sentido, sería preciso que la Comisión Mixta pudiera acometer esta función

bre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (PAPSyP), que puede acabar siendo exigido ante el Tribunal de Luxemburgo (art. 8 PAPSyP). Alcanza a la cláusula de poderes implícitos (art. 352.2 TFUE) y a las disposiciones en materia de libertad, seguridad y justicia (art. 69 TFUE). Ya en este campo (*vid.* art. 12.f TUE), los Parlamentos nacionales serán informados de las medidas que el Consejo adopte para fomentar la regla del reconocimiento mutuo (art. 70 TFUE) así como de los trabajos del Comité Permanente en materia de seguridad interior, y podrán evaluar la actuación de eurojust (art. 85.1 TFUE) y de Europol (art. 88.2 TFUE). Los Parlamentos nacionales también adquieren cierto protagonismo en lo que atañe a la revisión de los Tratados (arts. 12.c y 48 TUE), la adhesión de nuevos Estados (arts. 12.e y 49 TUE) o el eventual veto que pueden realizar respecto de la adopción de determinadas propuestas del Consejo (arts. 81.3 TFUE). Sobre la cooperación interparlamentaria, *vid.* los arts. 12.f TUE y 9 y ss. PCPNUE.

durante todo el año, con independencia de que las Cortes se encuentren reunidas en periodos de sesiones o fuera de ellos. Buena prueba de esta afirmación la encontramos en la primera sesión en la que se ventiló, al hilo de los ensayos promovidos por la COSAC⁴⁴, si una determinada iniciativa normativa de la Unión Europea comprometía, o no, el principio de subsidiariedad. En tal ocasión, ya se hace notar que ni en las Cortes Generales ni en muchos Parlamentos autonómicos se han tomado decisiones para que «pese a que el periodo vacacional estuviera en curso, se pudieran afrontar los trabajos parlamentarios necesarios»⁴⁵.

No es la única reforma precisa. Se ha señalado que el control que el Parlamento nacional debe ejercer sobre la subsidiariedad debe tener un marcado carácter técnico. Y ello permite colegir, en primer lugar, que sería conveniente que los parlamentarios que formen parte de la Comisión Mixta tengan un conocimiento bastante profundo del Derecho comunitario. También puede deducirse la conveniencia de establecer mecanismos de colaboración concretos entre la Comisión Mixta y las comisiones parlamentarias especializadas, dado que éstas pueden encontrarse mejor posicionadas para conocer el modelo de reparto competencial cuando se refieran a cuestiones muy técnicas.

Dado que, en esta función, la Comisión Mixta puede actuar por impulso de sus miembros, pero también de las Asambleas legislativas territoriales, resultaría aconsejable que la última palabra la tenga la propia Comisión Mixta, sin que ello suponga, obviamente, menoscabar la importancia de los dictámenes que puedan aprobar las Comisiones parlamentarias especializadas.

Si bien es cierto que la Comisión Mixta ha comenzado en la presente Legislatura a ejercer este control, no ha demostrado una especial implicación en el mismo. De los expedientes tramitados en distintas reuniones de la Comisión Mixta⁴⁶, en tres ocasiones ha tomado la palabra un parlamen-

⁴⁴ En el CG/DSCG/CM/IX, num. 48, de 24-03-2009, se alude a la aprobación de los criterios elaborados por la Mesa de la Comisión para realizar dichos ensayos.

⁴⁵ CG/DSCG/CM/IX, núm. 73, de 15-09-2009, p. 2.

⁴⁶ *Vid.* los CG/DSCG/CM/IX, núms. 73 (1 norma afectada), 99 (1), 119 (4), 125 (4), 144 (2), 153 (5), 160 (6), 162 (1), 174 (1), 194 (1), 198 (2), 200 (3), 206 (6). En

tario distinto del ponente que ha elevado su propuesta a la Comisión. Una de ellas, para agradecer al ponente que hubiera tomado en consideración en su informe el dictamen aprobado por el Parlamento de su Comunidad Autónoma⁴⁷; otra para apoyar al ponente⁴⁸ y la tercera para indicar que, aunque los Parlamentos de Países Bajos y Bulgaria han sido críticos con la normativa examinada, comparte la opinión del ponente de que no hay lesión del principio de subsidiariedad⁴⁹. No se ha generado un solo debate en el seno de la Comisión, lo que no deja de ser preocupante. Ni siquiera en las mínimas ocasiones en que la Comisión ha denunciado la vulneración del citado principio, ocasión en la que hubiera sido razonable conocer la opinión de los grupos parlamentarios sobre la eventual concurrencia de tal lesión⁵⁰.

Es probable, claro está, que todos los asuntos planteados, en uno y otro sentido, sean evidentes, por lo que el debate hubiera sido innecesario, pero es posible también que el carácter técnico de los asuntos explique que algunos miembros de la Comisión opten por confiar, sin más, en el mejor criterio del ponente designado por la Mesa.

Finalmente, se decía, al comienzo de este apartado, que el control ejercido por la Comisión es limitado, dado que alcanza, exclusivamente, a verificar que se respete el principio de subsidiaridad. Aunque este dato viene avalado con la simple lectura de las previsiones contenidas en el Tratado de Lisboa (en especial de los arts. 5.3 TUE y 12.b TUE), ha sido subrayado en el seno de la misma Comisión. Puede recordarse, en efecto, la Carta del Presidente de la Comisión Europea remitida al Presidente del Congreso y a la propia Comisión Mixta, y en la que se realizan algunas conside-

esta sesión se indica por parte del presidente que «es la primera vez que nos reunimos en sesión extraordinaria, para la formulación de los procedimientos de subsidiariedad» (p. 6), 207 (2) y 211 (05), que plasman las sesiones celebradas los días 15-09 y 9-12-2009, 11-05, 8-06, 28-09, 24-11, 9-12 y 21-12-2010, 15-03, 10-05, 24-05, 14-06, 19-07, 6-09 y 20-09-2011.

⁴⁷ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 153, de 24-11-2010, p. 3.

⁴⁸ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 206, de 19-07-2011, p. 3.

⁴⁹ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 194, de 10-05-2011, p. 12.

⁵⁰ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 200, de 14-06-2011, pp. 17 ss.

raciones aparentemente contradictorias⁵¹. Se señala, de un lado, que solamente serán remitidas al Parlamento español las iniciativas normativas en materias que no recaigan en materias exclusivas de la Unión, porque son las que podrían, en su caso, comprometer el principio de subsidiariedad. Tal idea no admite reproche alguno si se recuerda que la extensión del control parlamentario estatal es limitada. Sin embargo, a renglón seguido, se dispone en esa misma misiva que la Comisión Europea invita a los Parlamentos nacionales a que, si lo consideran oportuno, realicen también observaciones sobre el fondo de la iniciativa, rogando que los dictámenes en su día evacuados diferencien unos y otro aspectos. A la vista de esta carta, concluye el Presidente de la Comisión Mixta que «en el futuro tendremos que hacer un doble examen de subsidiariedad: subsidiariedad stricto sensu y pronunciamiento sobre el fondo de las propuestas, lo cual nos puede llevar a establecer un procedimiento de consulta con las comisiones especializadas en su caso».

Podría pensarse que esta idea es contradictoria con la anterior. Tal contradicción no es, sin embargo, tan evidente, porque podría pensarse que la Comisión Europea no descarta (incentiva, incluso) el diálogo con los Parlamentos nacionales en lo que atañe a la elaboración de normas que recaigan sobre competencias compartidas. Ahora bien, que las ideas expresadas por el Presidente de la Comisión no sean contradictorias, no quiere decir que sean acertadas, en la medida en que pueden complicar aún más el proceso decisorio comunitario.

Sí compartimos, sin embargo, sin reservas, la idea del Presidente de la Comisión, de que pueda (deba) establecerse un procedimiento de consulta entre la Comisión Mixta y las Comisiones especializadas, consultas que pueden versar no solamente sobre el fondo de la iniciativa normativa comunitaria, sino también sobre la eventual lesión del principio de subsidiariedad.

Es oportuno hacer notar, antes de pasar a ocuparnos de otras formas de control parlamentario sobre los asuntos comunitarios, que aunque el control puede ir más lejos del exigido por el Tratado de Lisboa (verificando,

⁵¹ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 99, de 9-12-2009, pp. 19-20.

por ejemplo, que la normativa comunitaria respeta el principio de proporcionalidad⁵², el propio Presidente de la Comisión Mixta reconoce que «básicamente lo que verificamos es que se observan competencias comunitarias, que no hay invasión de competencias nacionales exclusivas o autonómicas y que tiene más lógica legislar a nivel comunitario determinados asuntos»⁵³.

3.1.b) *El control sobre la Presidencia española de la Unión*

Es probable que cuando algún parlamentario afirmaba que el nuevo mecanismo de control que se pretendía incluir en la nueva Ley ya se estaba aplicando por parte de la Comisión Mixta, estuviera pensando en las muchas comparecencias habidas por miembros del Gobierno antes, durante y después de la reciente Presidencia española.

Es innegable, por supuesto, que muchas sesiones de la Comisión Mixta se han dedicado, en los últimos tiempos, al seguimiento de la Presidencia española de la Unión Europea⁵⁴. Partiendo de este dato podemos, sin

⁵² Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núm. 119, de 11-05-2010, p. 5 y, de forma más contundente, CG/DSCG/CM/IX, núm. 125, de 8-06-2010, p. 4.

⁵³ *Ibídem*, p. 6.

⁵⁴ Cfr. CG/DSCG/CM/IX, núms. 26, de 18-11-2008 (Secretario de Estado para la Unión Europea, a petición del Gobierno), 64, de 28-05-2009 (Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a petición tanto propia como del Grupo Parlamentario Popular del Congreso), 81, de 27-10-2009 (Vicepresidenta Primera, a petición tanto propia como del Grupo Parlamentario Popular del Congreso), 86, de 5-11-2009 (de la Ministra de Igualdad, a petición propia), 88, de 16-11-2009 (del Ministro de Justicia, de la Ministra de Sanidad y Política Social, ambas a petición propia); 89, de 17-11-2009 (de la Vicepresidenta Segunda del Gobierno y del Ministro de Educación, ambas a petición propia), 90, de 19-11-2009 (del Ministro de Trabajo, a petición propia), 91, de 23-11-2009 (del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a petición propia); 92, de 24-11-2009 (del Ministro de Interior y de la Ministra de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino, ambas a petición propia); 94, de 25-11-2009 (del Ministro de Fomento, la Ministra de Ciencia e Innovación y del Vicepresidente tercero, todas a petición propia); 95, de 26-11-2009 (Ministro de Industria, Turismo y Comercio y Ministra de Defensa, ambas a petición propia); 98, de 3-12-2009 (Ministra

embargo, tratar de caracterizar el tipo de control ante el que nos encontramos y verificar el grado de influencia real que puede desplegar el Parlamento español.

La caracterización del control que las Cortes Generales pueden ejercer sobre el Gobierno se realizará por comparación respecto del establecido en el punto anterior, vinculado con el principio de subsidiariedad.

- Si en aquél caso se dijo que el sujeto controlado era la Unión Europea, resulta más complejo determinar ahora cuál es la naturaleza del sujeto fiscalizado por parte de la Comisión Mixta en el control del que ahora nos ocupamos. Es indudable que el Presidente del Gobierno y sus Ministros son autoridades estatales, pero también resulta evidente que el control se centra en su actuación al frente de la Presidencia de la Unión Europea.
- Si el control de la subsidiariedad era concebido como eminentemente técnico, ahora resulta evidente que estamos ante un control político y, si se permite la expresión, de política general. No se trata de que la Presidencia presente ante el Parlamento las concretas iniciativas normativas que serán tramitadas, sino las líneas generales de la actuación comunitaria.
- Si el control centrado en la subsidiariedad es, por ello mismo, limitado, el ejercido en relación con la Presidencia semestral es abierto, en la medida en que el Parlamento no viene condicionado por la

de Cultura y Ministra de Vivienda, ambas a petición propia); 107, de 11-03-2010 (Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación, a petición propia, aunque el Grupo Parlamentario Catalán reclama también su presencia para que informe sobre la estrategia española y europea para Iberoamérica). Ya sobre el balance de la Presidencia española, los CG/DSCG/CM/IX, núms. 132, 133, 134, 136 y 137, de 1, 5, 6, 8 y 13-07-2010 recogen las comparecencias de casi todos los miembros del Gobierno, excluido el Presidente, e instadas tanto a instancia propia como del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. Tres cuestiones concretas se solventan en el CG/DSCG/CM/IX, núm. 140, de 21-09-2010, a instancia de Grupos Parlamentarios minoritarios (una el Grupo Parlamentario Mixto del Congreso y dos Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds).

posición inicial del Gobierno, sino que puede solicitar que se ocupe de otras materias a las anunciadas o que relegue o renuncie a alguna de las políticas anunciadas.

- Por otra parte, estaríamos en presencia de un control extraordinario, en la medida en que se vincula con una circunstancia concreta y temporal, cual es que corresponda al Estado español la presidencia de la Unión.
- Finalmente, la eficacia de este control es limitada, ya que se vincula con cuestiones generales y de principio.

Dejando de lado la vidriosa cuestión de la naturaleza (estatal o comunitaria) del sujeto controlado, puede asumirse que estamos en presencia de un control que, aunque presente unos efectos muy limitados (dado que la Presidencia solamente podrá anunciar grandes líneas de actuación), puede ser plenamente ejercido por la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Esta afirmación no excluye, obviamente, que cualquier otro órgano parlamentario (el Pleno o una Comisión especializada) puedan promover iniciativas parlamentarias (proposiciones no de ley, por ejemplo) que afecten a la Unión Europea, pero resulta legítimo pensar que la Comisión Mixta se encuentra muy bien situada para conocer el momento presente de la Unión y las perspectivas de futuro que pueden plantearse en el plano político.

Quizás por ese carácter genérico del control, se evidencia, en su utilización práctica, una muy baja intensidad. Si miramos hacia lo acaecido en relación con la última Presidencia española, el resumen que puede hacerse es bastante pobre. Todos los miembros del Gobierno, excepto su Presidente, han comparecido en dos ocasiones ante la Comisión Mixta, para anunciar sus propósitos y presentar su balance (alguna más los responsables de Exteriores y, más específicamente, de la Unión Europea). Mientras que todas las comparecencias previas se han realizado, normalmente, a petición propia del interesado, las realizadas a posteriori han contado, además, con una solicitud general (y por ello mismo, inconsistente) del principal Grupo Parlamentario del Congreso en la oposición. No se ha demostrado, más allá de tres cuestiones concretas impulsadas por Grupos Parlamentarios minoritarios, un empeño por parte de los parlamentarios de influir (ya sea estableciendo prioridades o cuestionando las adelantadas por los miembros del Gobierno) en la dirección política de la Unión.

Tampoco resulta muy destacable el escrutinio al que las Cortes Generales han sometido al Gobierno en lo que atañe a la celebración de los Consejos Europeos⁵⁵. No existe todavía la costumbre de que el Secretario de Estado para la Unión Europea informe no solamente de la próxima celebración del Consejo Europeo, sino también de lo finalmente acaecido en el mismo. Sería imprescindible que, en esta materia, se formalizara la doble comparecencia del representante del Gobierno (*ex ante* y *ex post*), que constituye un requisito ineludible para una eventual intensificación del control parlamentario sobre esta materia.

3.1.c) *El control sobre la actuación del Gobierno español en el Consejo de Ministros de la Unión Europea*

Una tercera clase de control, la última que será examinada en estas líneas, guarda relación con la posición que el Gobierno español asumirá y defenderá en el seno del Consejo de Ministros de la Unión Europea, en relación con una concreta iniciativa normativa.

Como en ocasiones anteriores procederemos, en primer lugar, a destacar las características propias de este control parlamentario para realizar después, en segundo lugar, algunas consideraciones añadidas sobre su eventual implementación en el seno de las Cortes Generales.

¿Cuáles son las notas que definen este tipo de control parlamentario?

— Las dudas sobre la naturaleza (europea o estatal) del sujeto controlado no existen en este caso. Es evidente que el control parlamentario se ejerce sobre el Gobierno de la Nación. Estamos pues ante un mecanismo propiamente constitucional, que no trae causa ni del

⁵⁵ Como acredita la experiencia de la Comisión Mixta en la Legislatura en vigor. En este periodo pueden consultarse, en este punto, los CG/DSCD/CM/IX, núms. 8 y 18, de 17-06 y 14-10-2008, 32, de 9-12-2008; 67, de 16-06-2009; 82, de 28-10-2009, 99, de 9-12-2009, 110, de 23-03-2010; 126, de 10-06-2010, 151, de 27-10-2010, 160, de 9-09-2010, 163, de 02-02-2011, 165, de 15-02-2011, 179, de 23-03-2011 y 209, de 13-09-2011.

Derecho de la Unión, como ocurre con el referido al principio de subsidiariedad. Por otra parte, tampoco nos encontramos aquí con la complejidad de determinar si el sujeto controlado (el Ministro competente) actúa como órgano estatal o comunitario. Resulta evidente que el control no se ejerce sobre el órgano comunitario, sino que se limita al escrutinio de la posición defendida, en el Consejo de Ministros, por el representante español.

- Este control es, como el examinado en líneas anteriores, político. No se trata de saber si la posición mantenida por el Gobierno español es conforme al Derecho comunitario (a los Tratados o al principio de subsidiariedad y/o de proporcionalidad), sino de determinar si el Parlamento no defiende un punto de vista distinto. Esta actuación del Parlamento comparte este carácter político con la supervisión de las Presidencias españolas. Sin embargo, aún compartiendo estas características, es forzoso hacer notar que este control opera en una y otra ocasión de muy distinta manera. Mientras que en relación con las Presidencias españolas el debate no viene marcado, en principio, desde la Unión Europea, sino que es el propio Gobierno español el que fija las orientaciones generales con que pretende impulsar la Unión, en el caso que ahora nos ocupa, el control político del Parlamento se vincula con propuestas normativas concretas. Estamos, pues, en presencia de un control político y concreto, en el que el papel del Parlamento se limita a fiscalizar la posición española que se defenderá en Bruselas en relación con los textos jurídicos que se estén elaborando.

- Aceptado lo anterior, se entenderá fácilmente que afirmemos que el control que ahora examinamos es cerrado, en la medida en que se vincula con determinadas propuestas normativas.

Es verdad, sin embargo, que los dos últimas características, que nos han llevado a afirmar que nos encontramos ante un control político concreto y cerrado, son claramente discutibles. De un lado porque el Parlamento puede, obviamente, posicionarse sobre materias comunitarias distintas a aquéllas que están siendo tratadas en el procedimiento comunitario decisorio. No es inhabitual, por ejemplo, que algunos Parlamentos nacionales de nuestro entorno se ocupen

del examen de libros verdes o blancos, o intervengan en debates sobre el futuro de la Unión. De otra parte, porque es también posible que, aun al hilo del examen de propuestas normativas de la Unión, el Parlamento acabe incidiendo sobre futuras políticas de la Unión.

Es muy probable que el control del Parlamento se pueda realizar de la forma que se acaba de describir. Lo que ocurre es que estas técnicas de control son distintas a la modalidad de control que está siendo tratada en estas concretas líneas de este trabajo, que es la que ahora nos interesa caracterizar, subrayando su autonomía conceptual. De ahí que debemos concluir que el control sobre textos sin relevancia normativa directa o políticas generales de la Unión tendrá mejor encaje en otra modalidad de control distinta de la examinada en este momento.

- Si el control ejercitado sobre la Presidencia española de la Unión Europea se calificaba de extraordinario, puesto que se vincula a un supuesto de hecho que no se produce más que cada bastantes años, el que nos ocupa ahora es, como el relacionado con el principio de subsidiariedad, ordinario y permanente. Estamos ante un control que debe realizarse a lo largo de todos los meses de todos los años, dado el importante volumen de normas comunitarias que se aprueban cada día.
- Finalmente, el control ejercido es plenamente eficaz, en la medida en que la posición que sostenga el representante del Gobierno español que acuda al Consejo de Ministros de la Unión Europea puede verse condicionada, en el plano político, por la actuación de las Cortes Generales.

No contradice lo anterior el dato, por lo demás evidente, de que el Consejo de Ministros pueda separarse, cuando resuelve por mayoría, del parecer expresado por el Estado español (y, por ello mismo, de lo indicado por la Comisión Mixta para la Unión Europea). No es que el control ejercido por las Cortes Generales haya fracasado, es que el mismo se dirige exclusivamente, como ya se ha indicado, al Gobierno español. No estamos en presencia de un fracaso, sino de la propia delimitación del control en examen.

Un control como el descrito en páginas anteriores, que quiera ser efectivo, exige realizar algunas profundas transformaciones en el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Algunas de dichas transformaciones han sido insinuadas en los propios debates parlamentarios (como son la de contemplar que el trabajo de la Comisión Mixta se pueda realizar con una cierta discreción o que sea preciso regular la relación existente entre la Comisión Mixta y las comisiones especializadas *ratione materiae*, apuntadas ya en el debate de toma de consideración de la proposición de ley que nos ocupa)⁵⁶, pero no son las únicas a las que debemos aludir en estas líneas. En las siguientes trataremos de señalar que reformas son precisas (o, al menos, aconsejables), para la correcta asunción de esta tarea.

Sería preciso, en primer lugar, articular una Comisión Mixta con un trabajo mucho más regular. No se trata, únicamente, de que se reúna con mayor frecuencia durante los periodos de sesiones, sino de que también lo haga en los periodos vacacionales, porque la decisión de hacer posible el control de las iniciativas comunitarias no puede flaquear en los meses estivales. Resulta lamentable que, en el primer control ejercido en los tests propuestos por la COSAC, se haya evidenciado la dificultad de realizar tal control en periodo estival y no se haya contemplado ninguna medida efectiva que permita paliar tal déficit⁵⁷.

⁵⁶ Ambas fueron agudamente observadas por el diputado Erkoreka Gervasio (cfr. CG/DSCD/PyDP/IX, núm. 131, de 15-12-2009, p. 9).

⁵⁷ De hecho, los parlamentarios españoles pusieron de manifiesto ante la COSAC «las dificultades que tenía el Parlamento español y los parlamentos autonómicos de afrontar controles de subsidiariedad en los meses de julio y agosto, que eran inhábiles a efectos parlamentarios. No hubo manera, puesto que muchos parlamentos de muchos Estados miembros dijeron que habían tomado las decisiones pertinentes para que, pese a que el periodo vacacional estuviera en curso, se pudieran afrontar los trabajos parlamentarios necesarios» (CG/DSCG/CM/IX, núm. 73, de 15-09-2009, p. 2). Pues bien, dicha deficiencia ha sido colmado a través de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsio-

También resulta imprescindible, en segundo lugar, redefinir las relaciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea no solamente con respecto a las restantes comisiones parlamentarias especializadas, sino también en relación con el Pleno. Comenzando por esta última cuestión, resulta lógico que las Cortes Generales confíen en la Comisión Mixta para que actúe, en su nombre y a su través, en esta materia. Tal confianza no puede excluir, obviamente, que los Plenos de las Cámaras decidan pronunciarse sobre una concreta iniciativa parlamentaria, pero sí supone dotar de un plus de legitimidad a las decisiones de la Comisión Mixta. Por otra parte, es preciso articular un marco estable de relaciones entre la Comisión Mixta y las restantes Comisiones parlamentarias. Una de las opciones posibles es establecer un sistema de consultas a las comisiones parlamentarias especializadas, cuyos informes no sean vinculantes para la Comisión Mixta que tendría, en esta materia, la última palabra. De esta forma se insistiría en que la Comisión Mixta es el órgano parlamentario que realizaría el seguimiento ordinario de los asuntos comunitarios.

Pero, en tercer lugar, ¿qué iniciativas normativas comunitarias se someterían al escrutinio parlamentario? Resulta evidente que aquéllas que la propia Comisión Mixta considere políticamente relevantes. De ahí que no sería en modo alguno irrazonable que o bien los miembros de la Comisión Mixta se encontraran aligerados de otras obligaciones parlamentarias o bien se dote de algunos medios humanos complementarios a la Comisión (letrados) que ayuden a los parlamentarios a visualizar cuáles son las iniciativas normativas comunitarias que pueden ser de su interés.

Por esta misma razón, sería muy conveniente (acaso necesario), en cuarto lugar, que los miembros de la Comisión Mixta tuvieran cierta formación o especialización en los asuntos comunitarios, que responden a una lógica distinta de la que es propia a los Estados miembros. Este grado de especializa-

nes del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009, publicada en el BOCG/CG/IX, Serie A núm. 312, de 08-06-2010. En su apartado siete.2 se prevé la posibilidad de que se realicen sesiones extraordinarias de la Comisión fuera del periodo de sesiones. Como ya se ha indicado (*supra*, nota 47), solamente se ha celebrado una, la recogida en el CG/DSCG/CM/IX, núms. 206, el 20-09-2011.

ción se pone de manifiesto en este tipo de control, pero también en el referido al control de subsidiariedad, al que se ha hecho referencia en líneas anteriores.

El control del que hablamos implica, en quinto lugar, una doble presencia del Ministro del Gobierno (en su caso del Secretario de Estado). Una primera, en la que el Gobierno pueda exponer su visión del asunto y que pueda ser contrastado con el parecer expresado por la Comisión Mixta antes de la celebración del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Una segunda, en la que el mismo representante del Ejecutivo estatal dé cuenta de su actuación en el Consejo de Ministros, demostrando que se ha atendido a lo resuelto por la Comisión Mixta o, en el supuesto de haberse separado de tal parecer, explicando los motivos que le han conducido a hacerlo. En algunos países de nuestro entorno, como son Dinamarca o el Reino Unido, esta última posibilidad es inimaginable, porque el Gobierno de su Nación está obligado a presentar la reserva de examen propuesto en el Consejo de Ministros cuando los debates habidos en este se alejan de lo resuelto, en su día, por la respectiva comisión de su Parlamento nacional, difiriendo su votación a la próxima reunión del Consejo, lo que garantiza una nueva intervención de su Comisión parlamentaria estatal sobre el nuevo marco de la decisión.

Finalmente, y en sexto lugar, resulta evidente que las sesiones en las que se ventilen este tipo de asuntos no pueden ser públicas (al menos, de forma inmediata). Aunque es incuestionable que en el Parlamento debe operar la publicidad en el desarrollo de sus trabajos, no puede malograrse la estrategia que el Gobierno español despliegue en el siguiente Consejo de Ministros de la Unión Europea. Los mandatos de negociación que la Comisión Mixta puede imponer, en el plano político, al Gobierno de la Nación, y la posición que este mantenga ante una determinada iniciativa normativa comunitaria no deben ser hechos públicos con anterioridad a la celebración del respectivo Consejo de Ministros. La forma de conciliar este extremo con el principio de publicidad que caracteriza la labor parlamentaria no es evidente. Puede optarse, por ejemplo, por una publicación diferida en el tiempo de los debates habidos o por la publicación inmediata de los asuntos tratados, sin que se plasmen las intervenciones habidas y los acuerdos adoptados.

Muchas más cuestiones podrían plantearse (¿debe haber votaciones formales en estas reuniones de la Comisión Mixta? ¿cómo articular los deba-

tes? etc.), pero preferimos detener aquí nuestro examen, ya que nuestra pretensión no es examinar el control parlamentario en los asuntos europeos, sino realizar una valoración sobre la Ley 38/2010, de 20 de diciembre. A tal fin se dedican las siguientes líneas del presente estudio.

3.2. **¿Qué tipo de control parlamentario pretende establecer la nueva Ley?**

Para determinar si la Ley en examen es acertada o, por el contrario, desafortunada, es preciso concretar antes cuál es la finalidad que con la aprobación de la misma se persigue. Ello nos obliga a volver a examinar críticamente la intención del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados cuando presenta la proposición de ley y, especialmente, cuando defiende su tramitación ante la Cámara.

No es muy relevante, en efecto, lo que se indica en la (posteriormente modificada) exposición de motivos de la proposición de ley que ahora nos ocupa, dado que, en ese momento, no se había aprobado todavía la importante Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, con objeto de adaptarla al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Si bien era cierto, en octubre de 2009, que existían importantes carencias en la Ley a la vista del Tratado de Lisboa, como son las referidas a las nuevas funciones de aplicación del principio de subsidiariedad o de la supervisión de la actividad de Europol y Eurojust⁵⁸, resulta que tales deficiencias habían sido colmadas con la citada Ley 24/2009. En efecto, los nuevos apartados j), k) y n) del art. 3 de la Ley 8/1994 incorporan estos aspectos en la Ley, así como los referidos a la revisión de los Tratados y a la adhesión de nuevos Estados a la Unión Europea (art. 3, apartados l) y m), respectivamente), desarrollándolos en otros posteriores⁵⁹.

⁵⁸ BOCG/CD/IX, Serie B núm. 202-1, de 23-10-2009, p. 2.

⁵⁹ En efecto, el control del principio de subsidiariedad está regulado en el nuevo Capítulo II de la Ley (arts. 5-7), y el Capítulo III, dedicado a la regulación de otros

A la vista de estos datos, puede ser útil recordar cuál es la posición de la representante del Grupo Parlamentario que impulsó la proposición de ley cuando defiende su aprobación en la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados. Pues bien, en dicho trance ⁶⁰, la Diputada Becerril Bustamante afirma que «lo que hay que hacer ahora es añadir algo que ya está haciendo la mayoría de los parlamentos de los veintisiete países, y que es tener conocimiento antes, para que el Gobierno sepa antes de la celebración de los consejos, por sus diversas formaciones, cuál es la posición del Parlamento sobre determinados asuntos, de tal manera que el ministro o un secretario de Estado venga a la Comisión a decir cuál va a ser la posición del Gobierno en determinados asuntos de importancia, de relevancia a juicio de la Comisión. Es un cambio importante, que va a permitir que el Parlamento exprese una opinión y una posición». Idéntico argumento va a utilizar la representante del Grupo Parlamentario Popular, la Senadora Sanín Naranjo, en el Pleno de la Cámara, cuando afirma que «se puede dotar a la Comisión Mixta para la Unión Europea de los mecanismos necesarios para ejercer un mayor control del Gobierno frente a su actuación ante las instituciones europeas y un mayor control de los actos emanados de dichas instituciones» ⁶¹. Con más contundencia, señalará más adelante: «Hoy, con esta proposición, pretendemos que el Gobierno comparezca ante la Comisión Mixta para la Unión Europea antes y después de los distintos consejos de la Unión, y es que, señorías, esa comparecencia con carácter previo a la celebración de la reunión del Consejo, dando a conocer cuál va a ser su actuación en relación con los asuntos a tratar, permitirá al Parlamento mostrar, también con carácter previo, su posición ante el Gobierno, discrepar de la posición que el Gobierno pensaba o piensa adoptar ante las instituciones europeas, e inclusive más, intentar sugerir la posición que po-

procedimientos especiales, desarrolla las previsiones del Tratado de Lisboa referidas a los arts. 48.7 TUE, 81.3 TFUE, así como de las relativas a la supervisión de la actividad de Europol y Eurojust. Ver, también, la Resolución citada en la nota 58.

⁶⁰ CG/DSCD/C/IX, núm. 600: Sesión 31 de la Comisión de Asuntos Exteriores, de 22-09-2010, p. 5.

⁶¹ CG/DSS/P/IX, núm. 101, de 17-11-2010, p. 5513.

dría adoptar el Gobierno para encontrar un posicionamiento coincidente frente a dichas instituciones. Es, pues, una verdadera apuesta de codecisión Gobierno-Parlamento en relación con los asuntos a tratar en el orden del día»⁶².

Estas intervenciones permiten colegir que la pretensión perseguida con la más reciente reforma de la Ley 8/1994, es instaurar un control efectivo sobre la actuación europea del Gobierno español. Esta es la premisa desde la que deberá enjuiciarse el acierto, o desacierto, de la Ley 38/2010.

Podría pensarse, sin embargo, que dicha función ya estaba prevista en la Ley 8/1994, en su redacción original, a la vista de lo dispuesto en algunos de los primeros apartados del art. 3, en los que se incluyen las siguientes competencias de la Comisión Mixta:

[...]

b) Recibir, a través del Gobierno, las propuestas legislativas de la Comisión Europea, con antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas.

El Gobierno, a la mayor brevedad posible, y a reserva de una valoración definitiva, remitirá a la Cámara un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas de la Comisión Europea que tengan repercusión en España.

Cuando la Comisión lo considere oportuno, podrá solicitar del Gobierno la ampliación de la información remitida⁶³.

c) Celebrar debates sobre una propuesta legislativa concreta en el seno de la Comisión y solicitar, si se considera oportuno, al Presidente de cualquiera de ambas Cámaras la celebración de un debate en el Pleno respectivo con el mismo fin, participando el Gobierno en ambos casos.

La Comisión podrá solicitar, a través de la Mesa del Congreso, que otra u otras Comisiones de ambas Cámaras informen previamente sobre una cuestión determinada.

⁶² Ídem.

⁶³ Aunque este apartado ha sido modificado por la Ley 29/2009, de 22 de diciembre, se ha optado por ofrecer la versión original por ser suficientemente revelador de que la Ley original ya ofrecía instrumentos de control de los que la Comisión Mixta podría haberse servido, de haberlo deseado.

Aprobada la propuesta o iniciativa legislativa por el Consejo de Ministros de la Unión Europea, la Comisión Mixta podrá acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación y resultados.

[...]

Resulta evidente, en efecto, que la vieja Ley 8/1994 ya preveía el control parlamentario sobre la actuación del Gobierno español en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. Sin embargo, la Comisión Mixta no ha ejercido prácticamente ningún control en esta materia. Esta situación, constatada por el autor de este trabajo en legislaturas anteriores, ha sido ahora subrayada por la propia Comisión Europea, en su Informe anual de 2009 sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales. Los datos referidos al Parlamento español son demoledores. Desde 2006, cinco Cámaras (además del Congreso de los Diputados y del Senado en España, las dos de Rumanía y la Dr•avni svet de Eslovenia) no han enviado ningún dictamen a la Comisión. Este desfallecimiento con respecto a la Comisión Europea no se debe a que en nuestro país se haya ejercido una influencia directa sobre el Gobierno. Puede constatarse, bien al contrario, que las Cortes Generales ni han controlado ni la posición del Gobierno español en relación con las iniciativas normativas comunitarias ni han enviado dictámenes a la Comisión Europea posicionándose en relación con dichos instrumentos normativos en fase embrionaria.

Resulta, pues, que los preceptos transcritos de la Ley 8/1994 recogen una competencia que, por los motivos que sean, no ha sido aplicada. Eso explica, precisamente, que se haya impulsado una nueva norma que contribuya a su implementación práctica.

Aunque es discutible que un cambio legislativo sirva para modificar hábitos parlamentarios profundamente arraigados, resulta conveniente analizar ahora si las modificaciones realizadas pueden servir, objetivamente, a tal fin.

3.3. Un paso en falso

No sorprenderá al amable lector ni que retomemos ahora el título de este estudio ni, aún menos, que se muestren a continuación algunas reservas

sobre la efectividad de la Ley. Era, en buena medida, la crónica de una opinión anunciada.

Sí que resulta preciso, obviamente, justificar esta opinión⁶⁴. Aunque acaso bastaría con realizar una comparación entre el texto finalmente aprobado por las Cortes Generales, que hemos resumido en páginas anteriores, y la caracterización del control parlamentario sobre la actuación europea del Gobierno, que hemos tratado de explicar con cierto detalle en el apartado 3.1.3. del presente estudio, puede ser más operativo que, suplantando el papel de un parlamentario, propongamos, por mero divertimento, algunas enmiendas tendentes a hacer posible que el texto finalmente aprobado resultara más eficaz para la consecución de los fines perseguidos por sus promotores.

3.3.a) *Enmienda de supresión: Capítulo IV de la Ley*

Como se recordará, la Ley 38/2010 incorpora un nuevo Capítulo IV a la Ley 8/1994 en el que regula «la participación y comparecencia de los Gobiernos Autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea», que se concreta en el nuevo art. 10.

Esta disposición es perturbadora, tanto por motivos puramente técnicos como políticos.

Desde una perspectiva estrictamente técnica, la regulación de las comparecencias de los ejecutivos autonómicos ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto de las normas o de las iniciativas normativas de la

⁶⁴ Opinión que contrasta, además, con la expresada por el Presidente de la Comisión Mixta en la última sesión de la IX Legislatura, en la que muestra su satisfacción porque (a) ha asumido «más actividad y más competencias», (b) ha celebrado un alto número de sesiones (75, frente a 24 de la anterior), (c) ha hecho un seguimiento de la Presidencia española y de los Consejos Europeos, (d) ha desarrollado cinco ponencias de estudio, y (e) ha tramitado 47 informes de subsidiariedad (que han dado lugar a dos dictámenes negativos) (CG/DSCG/CM/IX, núm. 211, de 20-09-20110, pp. 13-14). En estas líneas no se discute la existencia de la reuniones, sino la intensidad del control ejercido. Y, desde esta perspectiva, la opinión no puede ser tan optimista.

Unión Europea sobre materias de su competencia es desafortunada por, al menos, las siguientes razones:

- Desconoce que los encargados de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad son los Parlamentos nacionales (en su caso, también los autonómicos), y no los Gobiernos.
- Debilita extraordinariamente la posición de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Desconoce igualmente el mandato de cooperación interparlamentaria previsto en el Tratado de Lisboa.
- Complica y confunde, aún más, el complejo proceso decisorio comunitario.
- Sirve como cauce de expresión de unos sujetos (Gobiernos autonómicos) que ni pueden ni deben ser controlado por las Cortes Generales, lo que a su vez difumina la idea de que esta Ley pretenda establecer un control suplementario sobre la actuación europea del ejecutivo estatal.

No es improbable, además, que algunos Presidentes autonómicos se sirvan de este escarapate por razones más de oportunismo político que de fondo, valiéndose de este recurso como medio de presión política sobre la actuación de las Cortes Generales, lo que puede comprometer el correcto desempeño de las importantes funciones que tiene la Comisión Mixta.

3.3.b) *Enmienda de modificación: art. 9*

Como se recordará, el art. 8 establece (por cierto, de una forma que resulta manifiestamente mejorable), que los miembros del Gobierno deberán comparecer antes de la reunión del Consejo de Ministros, expresando cuál es la posición que el Gobierno mantendrá en relación con los asuntos incluidos en el orden del día.

Tal previsión es muy afortunada, porque establece un control *ex ante* del Gobierno español. Lo que no se comprende, sin embargo, es que no haya control *a posteriori* que permita a la Comisión Mixta verificar en qué medida el Gobierno español ha mantenido en Bruselas lo señalado ante la Comisión, o si ha seguido las indicaciones dadas, en su caso, por ésta.

En efecto, el art. 9 se limita a establecer que, «al final de cada presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea comparecerán ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia». Ni siquiera se conecta esta comparecencia con la realización de un balance sobre la actuación del Gobierno español en el Consejo de Ministros de la Unión Europea, sino con una cuestión mucho más general e imprecisa (los progresos realizados durante la presidencia).

Si de verdad se quiere fiscalizar el comportamiento del ejecutivo español en el Consejo de Ministros de la Unión Europea resulta imprescindible instaurar un control *ex post* a su celebración. Podría establecerse tal control en los siguientes términos: «tras la celebración de los distintos Consejos de Ministros, los miembros del Gobierno que hayan participado en ellos comparecerán ante la Comisión Mixta para dar cuenta de la tramitación y resultados de los asuntos en él tratados».

3.3.c) *Las enmiendas de adición*

Como ya se ha indicado con anterioridad, otras muchas materias deben ser incorporadas a la Ley si con la misma se pretende intensificar el control parlamentario sobre la actuación europea del Gobierno de la Nación.

Como, afortunadamente, las iniciativas que aquí planteamos no tienen que superar el filtro de admisión de una hipotética Mesa de la Cámara, resulta innecesario formular propuestas articuladas. Es preferible, por el contrario, subrayar ahora qué aspectos complementarios deberían encontrarse previstos en la Ley 8/1994. No resulta preciso, sin embargo, justificar nuevamente la regulación de dichas materias, porque ya ha sido argumentada en líneas anteriores, a las que nos remitimos. Estas circunstancias que debería contemplar la Ley son las siguientes:

- Regulación de reuniones ágiles de la Comisión, tanto en los periodos de sesiones como fuera de ellos. Dicha previsión debe permitir asimismo que las restantes comisiones parlamentarias especializadas puedan emitir informes en cualquier época del año.

- Establecimiento de un marco jurídico propio para la Comisión Mixta, que subraye su relación con el Pleno de las Cámaras y, especialmente, con las comisiones parlamentarias especializadas. Sería conveniente fortalecer el trámite de consulta (*vid.* art. 3.c de la Ley 8/1994) y que únicamente tuviera carácter decisorio la posición defendida por la Comisión Mixta.
- Incorporación de cláusulas de secreto y/o confidencialidad a las concretas reuniones de la Comisión Mixta que pretendan controlar u orientar la posición española ante iniciativas normativas comunitarias. Cláusulas que acaso deberían ser compatibilizadas con el principio de publicidad, propio de las actuaciones parlamentarias, ya sea difiriendo la aparición de los correspondientes diarios de sesiones o excluyendo la publicación de algunos de sus contenidos.

Resulta evidente, al menos para el autor de estas líneas, que estas enmiendas podrían mejorar el control parlamentario sobre la actuación europea del Gobierno de la Nación, permitiéndole a las Cortes Generales recuperar, a través de estas técnicas de control, una parte del protagonismo perdido en el ámbito legislativo. Sería igualmente deseable que la Comisión Mixta se tomara dicha misión en serio, dotando así de mayor legitimidad democrática al proceso europeo de integración ⁶⁵.

Resumen:

Este estudio, que se inscribe en una línea de investigación iniciada hace más de diez años, pretende examinar la utilidad que pueda derivarse de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, que modifica la Ley que regula las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Para poder evaluar dicho análisis crítico resulta preciso analizar el procedimiento de gestación de la Ley 38/2010, tratar de desentrañar sus intenciones y elaborar además una tipología de los tipos de control que la Comisión Mixta para la Unión Europea puede desempeñar sobre los asuntos europeos. Con todas estas claves, estaremos en condiciones de verificar si el funcionamiento prác-

⁶⁵ Aunque puede seguirse siendo pesimista en este punto, si se comparten las reflexiones vertidas en «Democracia y representación en la Unión Europea», cit., pp. 146-147.

tico de la Comisión en la IX Legislatura ha consagrado, o no, una mayor influencia real de las Cortes Generales sobre las iniciativas normativas de la UE y la actuación del Gobierno español ante la Unión.

Palabras Clave: *Cortes Generales, Derecho de la Unión, subsidiariedad, control político, Comisión Mixta para la Unión Europea.*

Abstract:

This paper, within the framework of a ten years old research, tries to analyze the virtues of the Law 38/2010, related to the Common Commission for European matters of the Spanish Parliament. First it takes account of the elaboration of the Law and develops a conceptual understanding of the Common Commission acts. After that, the essay verifies the practical influence of the Commission controlling European Union initiatives and the Spanish Government actions.

Keywords: *Spanish Parliament, European Union Law, subsidiarity, political control, Common Commission for European Matters.*

