

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA: ALGO MÁS QUE UN MERO INSTRUMENTO DE CONTROL PARLAMENTARIO¹

Roberto Viciano Pastor

*Profesor Titular de Derecho Constitucional
(Universitat de València)*

SUMARIO

I.- Introducción

II.- Consideraciones sobre las peculiaridades de creación y regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea

1. La razón de ser del curioso método de creación de la Comisión Mixta

2. Los problemas de su regulación por ley

3. Las razones de la opción por un órgano parlamentario mixto

III.- Peculiaridades de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación a su composición y funcionamiento

1. Peculiaridades en la composición de la Comisión

2. Peculiaridades en relación con la Presidencia de la Comisión

3. Funcionamiento de la Comisión Mixta

IV.- Las competencias de la Comisión Mixta: algo más que una mera Comisión de control parlamentario

1. La competencia de control de los Decretos legislativos emitidos por el Gobierno en aplicación del derecho comunitario

2. Las competencias sobre información acerca de la actividad de las Comunidades Europeas

3. La competencia de control parlamentario estricto sensu

4. La competencia para elaborar informes sobre cuestiones comunitarias

5. La competencia de coordinación y recíproca información de las Cortes Generales con los parlamentarios europeos españoles

(art. 3.h) y con otras Comisiones especializadas de los parlamentos de los países miembros y del Parlamento Europeo (arts. 3.g y 3.i)

1. Quiero dejar constancia de mi agradecimiento a Doña Isabel Revuelta de Rojas, letrada de las Cortes Generales que asiste en sus tareas a la Comisión Mixta para la Unión Europea, por la ayuda documental que me ha prestado y sus interesantes observaciones, que han contribuido a la redacción de este trabajo.

1.- Introducción

Desde que España se incorporó a las Comunidades Europeas en 1986, las Cortes Generales se dotaron de un órgano encargado de seguir las cuestiones relacionadas con la integración europea: la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas.

Con este nuevo órgano, creado de una manera peculiar que más tarde analizaremos, las Cortes Generales desgajaban del ámbito de las comisiones de asuntos exteriores de ambas Cámaras los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas², pues hasta el momento éstas se habían ocupado del proceso negociador y de la ratificación del Tratado de adhesión.

La Comisión Mixta para la Unión Europea, que así es como se denomina en la actualidad después de su última reforma, se creó por la ley 47/1985, de 27 de diciembre³, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas y ha sido objeto de modificación mediante las leyes 18/1988, de 1 de julio⁴ y 8/1994, de 19 de mayo⁵. El análisis que se va a realizar en las páginas que siguen se realizará lógicamente a partir de su actual regulación, pero ésta no puede entenderse sin que recurramos a los precedentes normativos que son los que han fundamentado nuestro peculiar sistema de seguimiento de las cuestiones comunitarias por las Cortes Generales.

La preocupación del Parlamento español por las cuestiones relacionadas con la construcción europea sigue la tradición generada en los demás países miembros de la Unión Europea⁶ y es comprensible si pensamos que son las Cortes Generales la institución del Estado que más se ha visto afectada por el

2. De hecho, las comparecencias de miembros del Gobierno o de altos funcionarios ante la Comisión de Asuntos Exteriores para el control de aspectos vinculados a la política comunitaria prácticamente desapareció durante la IV legislatura (1989-1993). Tan sólo se produjo una solicitud de comparecencia del Secretario de Estado para las Comunidades Europeas, presentada por el Grupo Parlamentario del CDS el 18 de diciembre de 1991, para que éste informara sobre la entrada en vigor del Convenio de Schengen y sobre doctrina comunitaria para el reconocimiento de nuevos Estados en Europa Central (*Memoria de la IV Legislatura*, Secretaría del Congreso de los Diputados, Madrid, 1994).

3. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 312, de 30 de diciembre de 1985.

4. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 161, de 6 de julio de 1988.

5. *Boletín Oficial del Estado*, núm. 120, de 20 de mayo de 1994.

6. En todos ellos, los respectivos parlamentos se han dotado de órganos especializados en asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Sobre los modelos comparados puede verse el documen-

ingreso de España en las Comunidades Europeas. Es conocido que en un proceso de integración supranacional lo primero que se transfiere desde los Estados a las instancias confederales es la elaboración de las normas generales o primarias de cada materia que aquéllas han asumido, siendo frecuente que las cuestiones de desarrollo, normativas o meramente ejecutivas, se dejen a la autonomía de cada Estado dentro del respeto general a la nueva normativa común. Y obviamente esa tarea normativa primaria suele coincidir en la práctica totalidad de las competencias estatales con las materias reservadas a la regulación legal, con las normas elaboradas hasta ese momento por el parlamento nacional⁷.

En el caso comunitario, además, la actividad normativa es el elemento central del trabajo de integración pues la ejecución administrativa se sigue realizando, salvo en cuestiones relacionadas con la política de competencia comercial, desde los estados nacionales bien a través de su administración central o bien a través de sus administraciones subestatales, de acuerdo con su orden interno de distribución de competencias.

La creación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, por tanto, supuso la respuesta parlamentaria a la pérdida de competencias que la integración comunitaria suponía para las Cortes Generales. En un inicio con meras funciones informativas y alguna competencia de control parlamentario para ir evolucionando hacia el ejercicio más diversificado de competencias. Sus orígenes han provocado que se le haya catalogado como órgano dedicado fundamentalmente al control parlamentario⁸, un control parlamentario que supondría una nueva

to preparado por la Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo (*Las Comisiones de los Parlamentos de los Estados miembros y de los países candidatos especializadas en asuntos europeos*, Parlamento Europeo, Luxemburgo, 1998), el trabajo de M. Daranas Peláez, *Los parlamentos nacionales de la Europa comunitaria y el Parlamento Europeo*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

7. Entre la amplia bibliografía existente sobre la cuestión puede consultarse el magnífico estudio de D. Quinty y G. Joly, "Le rôle des Parlements Européen et Nationaux dans la fonction législative", *Revue du Droit Public et Science Politique*, núm. 107 (1991), págs. 394-435, y a nivel nacional el trabajo de S. Muñoz Machado, *La Unión Europea y las mutaciones del Estado*, Alianza Editorial, Madrid, 1993, en especial las páginas 41-44. Para valorar más concretamente la pérdida de competencias legislativas de los parlamentos nacionales puede consultarse el informe de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo, *Transfert de compétences et déficit démocratique*, Dossiers d'études et de documentation, núm. 4 (1990).

8. En este sentido se ha entendido tradicionalmente y la Comisión Mixta para la Unión Europea ha sido estudiada desde ese enfoque. Véase M. M. Martín Martínez, "El control parlamentario de la política comunitaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, Mayo-Agosto, 1995, págs. 445 y ss.; J. L. Marcuello Moreno, "La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho

especialización dentro del específico modelo de control parlamentario aplicable a la política exterior del Estado⁹.

Sin embargo, a diferencia de las peculiaridades del control parlamentario sobre la política exterior, centradas sobre todo alrededor de la intervención de las Cortes Generales en la autorización o ratificación de los Tratados internacionales negociados por el Gobierno, el control parlamentario de la política comunitaria del Gobierno utiliza los mismos instrumentos que el control parlamentario de cualquiera otra de las políticas gestionadas por el Gobierno.

Conviene poner de relieve al comenzar con estas consideraciones que el concepto de control parlamentario y otros conceptos relacionados con las funciones de las Cortes Generales no han sido pacíficos en la doctrina española. Y consiguientemente, debemos aclarar a qué nos referimos cuando utilicemos estos términos a lo largo del presente estudio.

Aunque es cierto que toda actividad parlamentaria tiene algo de control sobre el Gobierno¹⁰ no puede considerarse al conjunto de la actividad del parlamento como control parlamentario. Nosotros vamos a desarrollar este trabajo compartiendo la concepción del control parlamentario que ha defendido en nuestro país fundamentalmente el profesor García Morillo, es decir, una concepción que identifica al control parlamentario como la acción de verificar la actuación del Gobierno en una de sus competencias y someterla a contraste con un parámetro de conducta previo, excluyendo del ámbito del control parlamentario la sanción o responsabilidad política¹¹. Sin embargo, diferimos del planteamiento de García

Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 141 (octubre 1996), págs. 15 y ss; M. Cienfuegos Mateo, “El control de las Cortes Generales sobre el Gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la decada 1986-1995”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38, 1996, págs. 47 y ss.

9. En España, el estudio específico del control parlamentario de la política exterior fue realizado en los primeros momentos de la transición política por J. L. Cascajoso Castro en sus “Notas sobre el control parlamentario de la política exterior”, en *El control parlamentario del Gobierno en las democracias pluralistas*, Ed. Labor, Barcelona, 1978. Esta tradición ha sido cultivada posteriormente, entre otros, por A. Remiro Brotons (*La acción exterior del Estado*, Tecnos Madrid, 1984), P. Pérez Tremps (“El control parlamentario de la política exterior”, en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1990, págs. 271-276) y F. Dorado Frías (“El control parlamentario de la política exterior”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 539-566).

10. Esta posición ha sido defendida por F. Rubio Llorente en “El control parlamentario”, en *Revista Parlamentaria de Habla Hispánica*, núm. 1 (1985), pág. 100.

11. Véase al respecto J. García Morillo y J. R. Montero Gibert, *El control parlamentario*, Tecnos,

Morillo al entender con López Guerra que ese control parlamentario se realizará más por la minoría parlamentaria en confrontación con su propio programa alternativo de gobierno que por la mayoría parlamentaria en relación con el programa de gobierno que apoyó al investir al presidente del Gobierno¹².

Por tanto, entendemos como actividad propia del control toda actividad consistente en la petición de información por las Cámaras. No podemos compartir las tesis que diferencian, desde la perspectiva del órgano parlamentario, entre facultades de información y facultades de control¹³. Es evidente que cuando se solicita información sobre cualquier actuación del Ejecutivo se está controlando al Gobierno, se está examinando, verificando su actuación. Toda información se utiliza para estar al tanto de la actividad del Gobierno, para controlar al Gobierno. Es cierto que, en ocasiones, la mayoría parlamentaria puede solicitar información para permitir el lucimiento del Ejecutivo. Pero hasta en estos casos la información sirve también para los intereses de control de la oposición.

En consecuencia, consideraremos actividad de control del Gobierno las preguntas parlamentarias, las interpelaciones, las comparecencias a petición del órgano parlamentario y las comisiones de investigación, no pudiendo ser consideradas así los casos en que la información o las comparecencias se llevan a cabo por decisión de los miembros del Gobierno, en cuyo caso entenderemos que se trata de funciones éstas sí meramente informativas.

Desde este planteamiento sobre las funciones que realizan los órganos parlamentarios vamos a analizar el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

II.- Consideraciones sobre las peculiaridades de creación y regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea

Una vez concluidas las negociaciones y la firma del Tratado de adhesión de España a las Comunidades Europeas, se creó una Comisión Mixta Congreso-

Madrid, 1984, y J. García Morillo, *El control parlamentario del Gobierno en el ordenamiento español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.

12. L. López Guerra, "El titular del control parlamentario", en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 155-162.

13. *Vid* sobre esta diferenciación F. Santaolalla, *Derecho parlamentario español*, Espasa, Madrid, 1990, págs. 333 a 379 y 395 a 433.

Senado con una doble misión: el control de la legislación delegada al Gobierno para adecuar nuestro ordenamiento al acervo comunitario y el control de la política comunitaria del Gobierno.

Sin embargo, debe recordarse que, como veremos a continuación, la función de control especializado que hoy tiene atribuida la Comisión no fue planteada en el proyecto del Gobierno¹⁴, que se ceñía a crear la Comisión Mixta como fórmula de control de la delegación legislativa al Gobierno.

La inclusión de las competencias de la Comisión sobre el seguimiento de la política comunitaria de manera tan accidental y subordinada, provocó que la Comisión Mixta fuera escasamente estudiada por la doctrina durante el primer período de existencia¹⁵, e incluso en la actualidad¹⁶.

14. En concreto el Ministro de Asuntos Exteriores, señor Fernández Ordoñez, intentó justificar la ausencia de un mecanismo continuado de control indicando que “en lo que se refiere al seguimiento por las Cortes Generales de la actuación comunitaria del Ejecutivo, el Gobierno ha emprendido en los últimos meses una reflexión detallada, paralelamente a la elaboración de este proyecto. Esta reflexión está dirigida a encontrar una fórmula que permita una adecuada participación del Legislativo sobre los temas en discusión en el ámbito comunitario, manteniendo una imprescindible flexibilidad en la dirección de este elemento fundamental para la política exterior. Es un problema que excede, en gran medida, del ámbito del proyecto de ley, porque su plazo de urgencia está limitado en el tiempo y corresponde a un concepto restrictivo de la delegación” (*Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pag. 11651).

15. De hecho hay pocos trabajos que se refieran a la Comisión, pero incluso los que se ocupan de ella, tan sólo lo hacen en lo referente a su función de órgano de control de la legislación delegada del Gobierno producida como consecuencia de la ley de delegación de 1985. Tan sólo un interesante artículo de M. Daranas (“La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *Noticias CEE*, núm. 37 (1988), pág. 39 y ss.) se ocupa detenidamente de ella. Sobre la ley de delegación al Gobierno de 1985 vid. E. Alonso García, *Addenda* a su artículo “La incidencia en el ordenamiento constitucional español de la ley orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas, como puesta en práctica del artículo 93 de la Constitución española”, en *Tratado de Derecho Comunitario Europeo, op. cit.*, págs. 383 y 384; C. F. Molina del Pozo, “Comentario en torno a la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” en *Revista General del Derecho*, núms. 502-503 (1986), págs. 3207; T. R. Fernández, “La adaptación del ordenamiento jurídico español al ordenamiento comunitario y la Ley de delegación 47/1985, de 27 de diciembre”, en *Noticias CEE*, núm. 27 (1987), págs. 19 y ss.

16. En los últimos tiempos han analizado el funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea M. M. Martín Martínez, “El control parlamentario de la política comunitaria”, en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 445 y ss.; J. J. Marcuello Moreno, “La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 141 (1996), pág. 15 y ss.; M. Fernández-Fontecha Torres, “El control parlamentario sobre la política del Gobierno en materia de Comunidades Europeas”, en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pág. 121 y ss.; y M. Cienfuegos Mateo, “La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios”, en *Gaceta Jurídica de la CE*, D-27 (1997), pág. 7 y ss.

Para comenzar nuestro análisis vamos a centrarnos en analizar por un lado por qué se utilizó la ley de bases de delegación al Gobierno para aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas para crear la Comisión Mixta, por qué se mantuvo su regulación por ley con posterioridad a su primera reforma y por último, por qué se optó por un modelo de Comisión Mixta.

1. La razón de ser del curioso método de creación de la Comisión Mixta.

Con el ingreso de España en las Comunidades Europeas se hizo necesaria la adecuación de la normativa española a lo que la doctrina ha denominado acervo comunitario. Como es sabido, el ingreso en las Comunidades Europeas de un Estado no supone tan sólo que dicho Estado se ve obligado por los acuerdos que se adopten en el seno de las Comunidades tras su ingreso. También queda obligado por todo el derecho derivado que, hasta el momento de su incorporación, han elaborado las Comunidades.

Consiguientemente, España debía de adecuar la regulación interna de ciertas materias a las normas establecidas por la normativa comunitaria. Y esa labor podía bloquear la actividad parlamentaria dada la complejidad del procedimiento legislativo. Por ello, siguiendo el ejemplo de los países que se han ido incorporado a la inicial Comunidad de los Seis, el Parlamento español aprobó una ley por la que fijaba las bases de delegación al Gobierno para la aplicación en España del derecho comunitario.

Esta ley de delegación al Gobierno, que fijaba un plazo de seis meses a partir de su entrada en vigor para el ejercicio de la misma, estableció de conformidad con el artículo 86.2 de la Constitución un órgano al que se otorgaban funciones de control sobre el uso de la delegación que hiciera el Gobierno.

Pero las enmiendas del Grupo Popular provocaron que se introdujeran las funciones de control sobre el Gobierno más allá de la delegación legislativa. Se trataba, como señaló el diputado popular señor Herrero de Miñón, de crear “un punto de arranque para garantizar el control democrático sobre la política, no sólo normativa, sino general del Gobierno, cualesquiera que sea su color, de cara a las Comunidades Europeas”¹⁷. Con lo cual, la Comisión específica y temporal de control se convirtió en una Comisión de carácter permanente con otras funciones de seguimiento de la actividad del Gobierno respecto de las Comunidades Europeas.

17. *DSCD*, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pág. 11658.

Una vez encuadrada la situación debemos analizar por qué se utilizó esta ley de delegación al Gobierno para crear la Comisión Mixta de las Comunidades Europeas y no una reforma del reglamento del Congreso y del Senado o, incluso, aprovechar la oportunidad para elaborar el Reglamento de las Cortes Generales.

La primera razón hay que buscarla en que, como ya se ha señalado, el Gobierno pretendía crearla en un momento posterior al de la ley de delegación. Y además, como se puso de relieve en el debate sobre la reforma de la citada ley en 1988¹⁸, existía la voluntad política de que en el momento de elaboración del Reglamento de las Cortes Generales se incorporara al mismo. Pero, posiblemente, la oposición no quiso dejar pasar la oportunidad y, aprovechando que el Gobierno quería un amplio consenso sobre la ley de delegación, consiguió que se admitiera la transformación de la comisión de control.

Las consecuencias sobre el uso de esta inadecuada vía de creación eran fáciles de prever, pues la ley de delegación legislativa es una norma de difícil encuadramiento en lo referente a su vigencia y eficacia.

La doctrina ha puesto de relieve que la delegación al Gobierno debe entenderse realizada, por prescripción constitucional, para el plazo determinado por la ley de delegación¹⁹. Sin embargo, algún sector doctrinal ha entendido que aunque el plazo señalado por la ley de delegación no haya expirado, la delegación decae cuando finaliza anticipadamente la legislatura²⁰. Sin embargo, no parece que dicho efecto, aplicable al contenido de la ley, pueda trasladarse a la ley misma. De ser así, nos encontraríamos con que transcurridos los seis meses del plazo dado al Gobierno la ley perdería su vigencia con lo que también perdería su eficacia la regulación de la Comisión Mixta a ella incorporada.

Para analizar este problema hay que partir de la interpretación actual del viejo aforismo *cessante legis ratione, cessat lex ipsa*. De él podría desprenderse que si al cumplirse un determinado plazo ha cesado la razón de la ley (la

18. Así lo defendió el diputado socialista señor Berenguer Fuster cuando manifestó que “cuando se apruebe el Reglamento de las Cortes Generales, habrá que plantear si resulta o no más procedente trasladar la Comisión Mixta al propio Reglamento de las Cortes Generales, pero, como digo, esa cuestión se verá y se decidirá en su momento” (*DSCD*, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, pág. 6434).

19. I. de Otto, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, pag. 186; J. Pérez Royo, *Las fuentes del Derecho*, Tecnos, Madrid, 1984, pág. 96.

20. J. L. Villar Palasí/E. Suñé Llinas, “Legislación delegada, leyes de bases, textos legales refundidos”, en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, Edersa, Madrid, 1985, t. VII, pág. 101.

delegación de potestad legislativa al Ejecutivo), puede entenderse que pierde vigencia la propia ley. Sin embargo, ya ha sido puesto de relieve que de este principio tan sólo cabe deducir la pérdida de vigencia de la ley en los casos en que la *ratio legis* se identifique con una condición, es decir, “un hecho futuro e incierto de cuyo acaecimiento efectivo se hace depender el despliegue de los efectos (condición suspensiva) o la cesación de los mismos (condición resolutoria) de un acto”²¹.

Y además, añadiríamos nosotros, en el caso que analizamos la razón de la ley no es exclusivamente, aunque así lo dé a entender el propio enunciado de la ley, la delegación de competencias legislativas al Gobierno, sino también la regulación de la creación y funcionamiento de la Comisión Mixta parlamentaria para las Comunidades Europeas. No parece, pues, que se debiera temer por la vigencia de dicha ley.

2. Los problemas de su regulación por ley.

Sin embargo, una vez pasado el período regido por tan peculiar sistema de creación de la Comisión Mixta, se podía haber reconsiderado la fórmula. Pero no fue así ni cuando expiró el período de aplicación de la ley de delegación ni cuando tres años después se procedió a la reforma de la ley para centrarla en la regulación de la Comisión Mixta.

Y ni siquiera se planteó la cuestión en la reforma de 1994 cuando se procedió a aumentar las competencias de la Comisión Mixta debido a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht²². Ni la propuesta de la oposición ni la realizada alrededor del grupo parlamentario del Gobierno se plantearon inicialmente como proposición de una nueva norma legal²³.

21. L. M. Díez-Picazo, *La derogación de las leyes*, Civitas, Madrid, 1990, pág. 147.

22. En la declaración anexa número 13 al Tratado de Maastricht, relativa al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, los Gobiernos de los países miembros se comprometían a “intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En ese contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos Nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinados. La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones”. A esta declaración decimotercera hacían referencia en la exposición de motivos tanto la proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular como la presentada por el Grupo Parlamentario Socialista junto con otros grupos parlamentarios de la Cámara, para justificar la modificación que se planteaba.

23. La proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular se denominaba “Modificación del artículo 5 de la ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno

De las dos proposiciones de ley que se presentaron para modificar las competencias de la Comisión Mixta tan sólo prosperó en el debate de toma en consideración la proposición presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y otros grupos parlamentarios²⁴, aunque posteriormente se llegó a un texto pactado que se presentó como enmienda a la totalidad suscrita por todos los grupos parlamentarios a excepción del Grupo Mixto²⁵. Dicha propuesta pactada de reforma fue aprobada en el subsiguiente debate de totalidad aún con el título de “Modificación de la Ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas”²⁶.

Tan sólo después de ser debatido el nuevo texto pactado de la proposición de ley en el Pleno del Congreso por el procedimiento de lectura única se modificó su denominación y consiguientemente su concepción como ley independiente de la 47/1985 a la cual expresamente derogaba²⁷. Pero la denominación que hoy conocemos de “Ley que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea” no fue incorporada hasta que la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado aprobó una enmienda del Grupo Popular que recogía el contenido de la presentada sobre denominación de la ley por el Grupo

para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 21-1, 30 de julio de 1993). Y la proposición de ley presentada, como respuesta a la anterior, por los Grupos Parlamentarios Socialista, Federal de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya, Catalán (Convergencia i Unió), Vasco (PNV) y Coalición Canaria el 15 de septiembre de 1993 se denominaba “Modificación de la ley de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-1, 24 septiembre de 1993).

24. *Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Pleno, núm. 23, 2 de noviembre de 1993, pág. 822.

25. *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-6, 18 de febrero de 1994

26. *BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-7, 26 de febrero de 1994.

27. Efectivamente, la enmienda a la totalidad que presentaron los propios grupos promotores de la originaria proposición de ley cambió la concepción de la proposición de ley. Se trataba de una ley nueva que debía sustituir a la 47/1985. Sin embargo, siguió tramitándose como modificación de la antedicha ley. La enmienda número 1, presentada por el Grupo Parlamentario Popular proponía la denominación “Ley de participación de las Cortes en las actividades de la Unión Europea”, mientras que el Grupo Parlamentario Socialista propuso en la enmienda número 7 la denominación “Ley reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-8, 4 de marzo de 1994). A través de una enmienda transaccional durante el debate en el Pleno (*Diario de Sesiones. Congreso de los Diputados*, Pleno, núm. 54, 3 de marzo de 1994, pág. 2637), la proposición de ley pasó a denominarse “Ley reguladora del procedimiento de información y participación parlamentaria a la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-10, 9 de marzo de 1994). Tan sólo tras el debate en el Pleno del Congreso pasó a denominarse “Ley reguladora del procedimiento de información y participación parlamentaria en la Comisión Mixta para la Unión Europea” (*BOCG, Congreso de los Diputados*, V Legislatura, Serie B, núm. 34-10, 9 marzo de 1994).

Socialista en el Congreso de los Diputados y que en un primer momento fue rechazada²⁸.

La creación de Comisiones Mixtas por ley está prevista por el Reglamento del Senado en su artículo 57 sin que se encuentre una cláusula igual en el Reglamento del Congreso de los Diputados. La opción por esta fórmula no puede considerarse más inconveniente que la creación por acuerdo de ambas Cámaras.

No puede pensarse, como han hecho algunos autores²⁹, que la regulación de la Comisión mediante ley implique una desventaja puesto que cualquier modificación requiere de la participación de la mayoría gubernamental. También la creación por acuerdo de cada Cámara necesita el apoyo de la mayoría gubernamental.

Ni tampoco que resulte una desventaja porque la regulación mediante ley implique que la Comisión no puede ser objeto de modificación a través de una mera reorganización interna de una Cámara. Para modificar la Comisión Mixta, aunque estuviera regulada en los reglamentos parlamentarios, se necesitaría de igual manera la colaboración de ambas Cámaras.

Con lo cual, en idéntica medida estaría implicada la mayoría gubernamental en el caso de que se tratara de una modificación reglamentaria e igual se necesitaría del consenso entre ambas Cámaras porque al tratarse de una Comisión Mixta necesitaría de actuaciones concertadas en ambas Cámaras. Parece evidente que no podría ponerse fin a la misma por un acto unilateral de una de ellas.

Por lo demás, y ante la inexistencia de un Reglamento de las Cortes Generales, que sería el instrumento adecuado para regular las Comisiones Mixtas, la creación por ley nos parece un procedimiento absolutamente coherente que permite la participación de ambas Cámaras³⁰.

28. La enmienda del Grupo Parlamentario Popular del Senado (*BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 c), fue aprobada en el trámite de debate en la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado, por la denominación definitiva de "Proposición de ley por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea" (*BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 (d), 11 de abril de 1994).

29. M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *Noticias CEE*, núm. 37 (1988), pág. 39.

30. En ese mismo sentido se manifiesta F. Navas Castillo, "La tipología de las Comisiones Parlamentarias en el Reglamento del Senado", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 86, págs. 358-359.

El único inconveniente que en nuestra opinión tiene esta fórmula de regulación de la Comisión es que hace un tanto más complicado el procedimiento de modificación de la misma pues debe seguirse el complicado procedimiento legislativo.

3. Las razones de la opción por un órgano parlamentario mixto.

En el derecho comparado se ha contemplado la fórmula de las comisiones parlamentarias mixtas a la hora de crear un órgano especializado en materia comunitaria. Y las razones han sido diversas. Desde la *Joint Committee on the Secondary Legislation of the European Communities* irlandesa que está integrada por miembros del *Dail* (Congreso) y del *Seanad* (Senado) con la finalidad de que exprese una opinión conjunta del parlamento irlandés³¹ hasta la *Epitropí Evropaikon Kinotikon Ypothesseon* (Comisión de Asuntos Europeos Comunitarios) de la Cámara de Diputados griega integrada por parlamentarios griegos en la Cámara de Diputados y en el Parlamento Europeo con la finalidad de permitir una mayor intercomunicación entre ambas instancias parlamentarias³².

Sin embargo, en España, creemos que más que planteamientos abstractos fueron circunstancias concretas, que hay que relacionar con la forma de creación de la Comisión, las que forzaron al modelo de Comisión Mixta.

En efecto, como ya hemos indicado, la Comisión surge como instrumento de control parlamentario sobre la legislación delegada que emane el Gobierno en materia comunitaria. En este sentido parece de lógica que el órgano se concibiera para agrupar a representantes de las dos Cámaras pues ambas participan en el procedimiento legislativo y ambas han concedido la autorización al Gobierno.

Cuando se decide ampliar sus funciones mediante la reforma de la norma se convierte en permanente una Comisión que nacía con una finalidad concreta y consiguientemente limitada en el tiempo.

31. Sobre esta Comisión puede consultarse M. T. Robinson, "Recent Legal Developments in Ireland in Relation to the European Communities", *Common Market Law Review*, núm. 10 (1973), págs. 466 y ss., y M. T. Robinson, "Irish Parliamentary Scrutiny of European Community Legislation", *Common Market Law Review*, núm. 16 (1979), págs. 9 y ss.

32. Sobre esta comisión puede consultarse D. Evrigenis, "Legal and constitutional implications of greek accession to the European Communities", *Common Market Law Review*, 1980, pág. 157 y ss.

III.- Peculiaridades de la Comisión Mixta para la Unión Europea en relación a su composición y funcionamiento

Lógica consecuencia de las peculiaridades normativas que hemos expuesto son las especialidades que la Comisión tiene en su funcionamiento y, sobre todo, en el catálogo de sus funciones.

1. Peculiaridades en la composición de la Comisión.

Un primer ejemplo de los cambios sufridos por la Comisión a lo largo de su existencia lo podemos encontrar en su composición. En un primer momento la ley de delegación estableció que la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas estuviera compuesta por quince miembros, de los cuales nueve serían diputados designados por los Grupos parlamentarios del Congreso “en cifra equivalente a la importancia numérica de éstos en cada Cámara”. Los otros seis debían ser senadores elegidos con idénticos criterios. En uno y otro caso la designación debía de realizarse al inicio de cada Legislatura.

La nueva redacción del artículo 5.2 que introdujo la modificación de 1988 no señalaba la exacta composición de la Comisión Mixta. Consiguientemente, quedaba al arbitrio de las Mesas de las Cámaras el número de miembros que integran la Comisión. Tan sólo se establecían legalmente tres requisitos: que estuviera compuesta por diputados y senadores, que éstos fueran designados al inicio de la legislatura, así como que estuviera garantizada la presencia de todos los grupos parlamentarios y todas las Agrupaciones que existieran en la Cámara.

Este es el resultado de la reforma de 1988 que tuvo como origen una proposición de ley presentada por el Grupo parlamentario Mixto y las Agrupaciones del Partido Demócrata Popular, Partido Liberal e Izquierda Unida. Las razones que hicieron que surgiera dicha iniciativa, apoyada posteriormente por todos los Grupos de la Cámara³³, fue que con la anterior composición no podían participar todas las Agrupaciones en las tareas de la Comisión³⁴. Pero dado que el número de Grupos parlamentarios y Agrupaciones podía variar de una legislatura a otra,

33. En el trámite de toma en consideración todos los grupos parlamentarios apoyaron la proposición aunque algunos anunciaron la oposición respecto a aspectos concretos de la misma (*DSCD*, Pleno, 8 de marzo de 1988, núm. 90, págs. 5662-5665)

34. Así lo explicó en el trámite de toma en consideración el representante de las fuerzas políticas proponentes, señor Mardones, cuando afirmó que la proposición pretendía modificar la ley 47/1985 “de forma que permita una amplia representación de estas fuerzas políticas hoy constreñidas por una disposición que trajo en su día la ley” (*DSCD*, Pleno, 8 de marzo de 1988, núm. 90, pág. 5663).

se decidió dejar sin determinar el número de integrantes de la Comisión. Con la aprobación de la reforma de 1988 se produjo una modificación en la composición de la Comisión. De 16 miembros se pasó a 25 componentes³⁵. En la IV Legislatura componían la Comisión 37 miembros, de los cuales 21 eran diputados y 16 eran senadores³⁶.

El criterio de la composición ha seguido siendo sustancialmente el mismo con la ley 8/1994. Pero el artículo 2 de la citada norma concreta más el procedimiento de designación. En efecto, la Comisión estará compuesta por Diputados y Senadores en el número que fijen las Mesas de las Cámaras, siempre que ese número garantice la presencia de todos los Grupos Parlamentarios. Sin embargo, se matiza que la determinación del número de integrantes la realizarán las Mesas de las Cámaras reunidas en sesión conjunta al inicio de cada Legislatura.

Una vez determinado el número de miembros, éstos “serán designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras”. La redacción del artículo no refleja claramente lo que sucede en realidad. Como puede deducirse, son las propias Mesas las que establecen cuantos miembros corresponden a cada Grupo parlamentario. Así ha ocurrido en la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado de 7 de febrero de 1994 que determinó que en la V Legislatura la Comisión que nos ocupa estaría formada por 39 miembros, de los que 23 serían Diputados y 16 Senadores, fijando las cuotas de cada Grupo Parlamentario por cada Cámara³⁷. Esa cantidad se ha modificado por una Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 1996 que ha fijado en 42 los miembros de las Comisiones Mixtas siendo 24 diputados y 16 senadores, más un diputado o senador perteneciente respectivamente a los grupos parlamentarios vascos y a los grupos parlamentarios mixtos de ambas Cámaras³⁸.

2. Peculiaridades en relación con la Presidencia de la Comisión.

La Presidencia de la Comisión, por el contrario, no ha sufrido modificaciones. Tanto en la redacción originaria como en la vigente la Presidencia de la

35. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura (1986-1989)*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pág. 100.

36. Senado, *Memoria de la IV Legislatura (1989-1993)*, Secretaría General del Senado, Madrid, 1995, págs. 308-310.

37. *BOCG, Cortes Generales*, V Legislatura, Serie A, núm. 16, 10 de febrero de 1994.

38. *BOCG, Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie A, núm. 3, de 30 de mayo de 1996.

Comisión recae en el Presidente del Congreso de los Diputados o en la persona en quien delegue con carácter permanente.

No fue admitida la enmienda presentada por el Grupo Popular al debatir la última reforma de la ley, que pretendía que la Presidencia correspondiera “alternativamente, por legislaturas, al Presidente del Congreso de los Diputados o al Presidente del Senado” alegando razones constitucionales³⁹. No parece muy acertada esa interpretación constitucional por cuanto al tratarse de una Comisión Mixta la Comisión se convierte en órgano de las Cortes Generales como institución y no de cada una de las Cámaras. En ese orden de cosas conviene recordar que precisamente por mandato constitucional (art. 72.2 C.E.) el Presidente del Congreso de los Diputados lo es de las Cortes Generales y preside las reuniones conjuntas de las Cámaras.

Lo único que sí que ha habido con relación a la Presidencia han sido mejoras de redacción respecto de la formulación originaria. La primitiva redacción decía que la Presidencia de la Comisión la podía ostentar la persona en quien delegara el Presidente del Congreso. La actual redacción, ya introducida en la reforma de 1988, señala más concretamente que la Presidencia puede recaer en el Diputado o Senador en el que el Presidente del Congreso delegue. Con dicho cambio se ha concretado un poco más, aunque era obvia, la naturaleza del sujeto que puede presidir por delegación la Comisión Mixta.

Sin embargo, a pesar de la mayor concreción de la normativa, no ha quedado claro si el Diputado o Senador designado debe formar parte con anterioridad a su nombramiento de la Comisión Mixta o si puede ser cualquier Diputado o Senador de los que integren las Cámaras. Aunque la lógica parece apuntar a que se trate de uno de los que componen la Comisión Mixta, la práctica parlamentaria ha sido bien diferente. La Comisión Mixta fue presidida por delegación del Presidente del Congreso de los Diputados, por el Vicepresidente primero de la misma Cámara durante la III Legislatura. Sin embargo, a partir de la IV Legislatura se trata siempre de un miembro de la Comisión Mixta y, además, del principal partido de oposición. Así, fue el diputado Muñoz García, en la IV Legislatura, y Marcelino Oreja e Isabel Tocino, en la V Legislatura⁴⁰. En la VI Legislatura han sido los diputados Pedro Solbes y José Borrell.

39. *BOCG, Senado*, V Legislatura, Serie III B, núm. 13 (c), 5 de abril de 1994.

40. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura*, cit., pág. 99; Senado, *Memoria de la IV Legislatura*, cit., pág. 308, y Senado, *Memoria de la V Legislatura*, cit. pág. 398.

Otro aspecto confuso en este apartado es el del carácter permanente que tiene la designación de Presidente-delegado de la Comisión. El precepto señala que será Presidente-delegado el Diputado o Senador en quien el Presidente del Congreso “delegue con carácter permanente”. Sin duda, esta delegación con carácter permanente debe entenderse acotada a la duración de la Legislatura. Pero además hay que interpretarla como que el Presidente-delegado no podrá ser sustituido a lo largo de la Legislatura caprichosamente por el Presidente del Congreso. Para su sustitución habrá que alegar justa causa.

Por el contrario, en nuestra opinión, no se puede entender que el Presidente del Congreso, una vez designado Presidente-delegado, y al amparo de la norma que señala que éste lo será con carácter permanente, no puede volver a ejercer como Presidente de la Comisión Mixta. El Presidente-delegado es permanente durante la legislatura pero ello no obsta para que, sin que su permanencia sea puesta en duda, el Presidente delegante recobre sus funciones cuando lo considere oportuno. Aunque esto nunca haya ocurrido.

La convivencia de Presidente y Presidente-delegado provocó algunos problemas durante el período en que la Comisión Mixta funcionó con voto ponderado pues se podía producir una importante distorsión de dicha proporcionalidad con el voto del Presidente. El sistema de designación del Presidente, tal y como ha defendido Daranas, suponía *de facto* el refuerzo del grupo mayoritario en la Cámara Baja (...) (sobre todo) en el supuesto de que el grupo –o, en su caso, la coalición– gubernamental tuviese sólo la mayoría relativa y sintiese la tentación –muy difícil de resistir– de alzarse con la mitad más uno en la Comisión, reservándose el sillón presidencial”⁴¹. Pero la cuestión no causó mayores problemas y dejó de ser un teórico inconveniente con la pronta desaparición de las Agrupaciones parlamentarias y del sistema de composición de la Comisión Mixta.

Por lo demás, la Comisión Mixta tiene una Mesa que, según puede colegirse en las Memorias de las III y IV Legislaturas de las Cámaras, está conformada por un Vicepresidente primero que pertenece al Senado y al mismo grupo parlamentario que el Presidente, un Vicepresidente segundo que corresponde a un diputado del primer partido de la oposición, una Secretaría primera, que corresponde a un diputado del partido mayoritario, y un Secretario

41. M. Daranas, “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *op. cit.*, pág. 40.

segundo, que perteneció al CDS en la III Legislatura y al principal grupo de la oposición en la IV Legislatura⁴².

3. Funcionamiento de la Comisión Mixta.

Ante la inexistencia del Reglamento General de las Cortes, que sería la normativa que lógicamente debiera regular lo concerniente a las Comisiones Mixtas, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas no se dotó de una normativa que regulara su funcionamiento tal como hizo su homónima la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas.

Según ha puesto de relieve Daranas⁴³, el funcionamiento de la Comisión Mixta tan sólo se diferencia de las Comisiones Permanentes en que carece de capacidad legislativa o deliberante. Tan sólo se trata de una Comisión consultiva e informativa. Pero salvada esta importante diferencia, su funcionamiento se rige por las normas recogidas en el Reglamento del Congreso de los Diputados según establece la disposición final de la ley 8/1994. Esta disposición final, presente ya en el texto de enmienda a la totalidad que dió origen a la ley, solventó algunos problemas procedimentales que habían surgido en el período anterior a la entrada en vigor de la ley. Estos problemas aparecían cuando la regulación de algún aspecto procedimental difería entre el Reglamento del Congreso y el del Senado. En la práctica se había optado por recurrir a uno o a otro según los casos⁴⁴.

En su funcionamiento la única obligación que la Comisión Mixta tenía expresamente atribuida por la ley de creación (art. 5.4) ha desaparecido en la nueva ley. Se trataba del deber de enviar a las Comisiones competentes *ratione materiae* las conclusiones que elabore y elevar a ambas Cámaras al comienzo de cada período de sesiones un informe sobre las actividades realizadas en el período anterior⁴⁵.

42. Congreso de los Diputados, *Memoria de la III Legislatura, cit.*, pág. 99, y Senado, *Memoria de la IV Legislatura, cit.*, pág. 308.

43. M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *op. cit.*, pág. 41.

44. Por ejemplo, la Comisión no necesita quorum para comenzar la reunión (como ocurre en el Senado) aunque sí que se requiere para proceder a votar (aspecto recogido en los artículos 79 y 93.1 de los Reglamentos del Congreso y del Senado, respectivamente). Asimismo, la reunión de la Comisión no tiene duración máxima (al contrario que ocurre en las Comisiones del Senado *ex* artículo 77 del Reglamento) (M. Daranas, "La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas", *op. cit.*, pág. 42)

45. El primero de los informes se retrasó bastante con respecto a la fecha de constitución de la comisión. Se elevó a las Cámaras el 5 de mayo de 1987 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados*, III Legislatura, Serie E, 14 de mayo de 1987, núm. 37). Desde entonces dichos informes se produjeron con la regularidad requerida por la ley.

Para evitar que con el fin de mantener la proporcionalidad tuviera que aumentarse mucho la composición de la Comisión, dado que quedó garantizada la presencia de las Agrupaciones, el apartado 2 del artículo 5 de la ley 47/1985 (introducido en la reforma de 1988) preveía que las votaciones se realizaran por el sistema de voto ponderado (sistema que ya venía utilizándose desde antes de la reforma mediante acuerdo de las Mesas del Congreso y Senado)⁴⁶ teniendo en consideración el número de integrantes de cada Grupo Parlamentario en una y otra Cámara.

Aunque nada decía el citado precepto hay que deducir que el voto ponderado también se extendía a las Agrupaciones parlamentarias cuando formaban parte de la Comisión Mixta sobre todo teniendo en cuenta que su participación en la Comisión fue la que originó el acuerdo de las Mesas del Congreso y el Senado de 1986 sobre voto ponderado.

Sin embargo, la ley 8/1994, al no encontrarse con el problema de las agrupaciones, puesto que han desaparecido de las Cortes Generales, y al garantizarse la proporcionalidad entre grupos en la composición acordada por las Mesas de las Cámaras, ha retornado al voto por miembro al establecer que los acuerdos deberán ser aprobados por la mayoría simple de los miembros presentes de la Comisión. Para el supuesto de que pudiera darse un empate, si todos los miembros de la Comisión pertenecientes a un mismo Grupo parlamentario han votado en idéntico sentido, la resolución de las Mesas de ambas Cámaras sobre composición de las Comisiones Mixtas establece que se podrá dirimir el empate ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente⁴⁷.

Con fecha 21 de septiembre de 1995 las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, adoptaron una resolución sobre desarrollo de la ley 8/1994⁴⁸ con el fin de regular las peculiaridades que contempla la citada ley respecto a las funciones que debe ejercer la Comisión Mixta. A pesar de que la disposición transitoria de la citada resolución prevé que incluso los asuntos pendientes ante la Comisión Mixta a la entrada en vigor de

46. Este sistema de voto ponderado ya se había adoptado con anterioridad para la Comisión Mixta según acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras de 16 de septiembre de 1986.

47. Artículo segundo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, de 27 de mayo de 1996 (*BOCG, Cortes Generales*, VI Legislatura, Serie A, núm. 3, 30 de mayo de 1996)

48. *BOCG, Cortes Generales*, V Legislatura, Serie A, núm. 71, 5 de octubre de 1995.

la Resolución deben ajustarse a lo dispuesto en las misma, la citada resolución aún no se ha aplicado.

A pesar de la inaplicación conviene señalar que la resolución regula el procedimiento para la convocatoria, desarrollo y consecuencias de la celebración de un debate en el seno de la Comisión Mixta sobre una iniciativa de la Comisión Europea (artículo primero), la convocatoria por la Comisión Mixta de un debate en el Pleno del Congreso o del Senado o el procedimiento para elaborar un informe en el seno de la Comisión (artículo segundo), la comparecencia del Gobierno para dar cuenta del proceso de aprobación de una propuesta normativa comunitaria (artículo cuarto) o el procedimiento para celebrar un debate en el seno de la Comisión Mixta sobre cuestiones comunitarias no expresamente recogidas con anterioridad por la resolución (artículo quinto).

Al parecer, esta resolución no se aplica porque el presupuesto en que se basa, la rápida comunicación por el Gobierno de las propuestas de la Comisión, no se produce, por lo que la preocupación de la Comisión se está centrande en intentar conseguir que la información llegue nada más es conocida por el Gobierno. No parece que se pueda solucionar la cuestión sin pasar por una modificación de la ley 8/1994 en la que se evite la participación del Gobierno y el Parlamento pueda relacionarse directamente con la Comisión Europea. De nada sirve que el recientemente entrado en vigor Tratado de Amsterdam prevea que las propuestas legislativas de la Comisión se comunicarán con la suficiente antelación para que el gobierno de cada Estado miembro pueda velar para que su parlamento nacional las reciba convenientemente. El problema reside precisamente en la retención que de ellas realizan los ejecutivos nacionales.

IV.- Las competencias de la Comisión Mixta: Algo más que una mera Comisión de control parlamentario

Como se indica en el propio título de este trabajo, las funciones que se han ido atribuyendo a la Comisión Mixta para la Unión Europea van mucho más allá de las funciones ordinarias de una Comisión parlamentaria permanente o no permanente y sobre todo van más allá de la sola función de control.

Las funciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea han sido aumentadas considerablemente, tanto en número como en importancia, a lo largo de su existencia. El texto de 1988 recoge con idéntica redacción el texto originario del

apartado 3 del artículo 5 de la ley de delegación de 1985⁴⁹ y a este texto le añade otros apartados que incorporan nuevas funciones⁵⁰. Sobre dicha ampliación de funciones hubo un completo consenso entre todas las fuerzas políticas parlamentarias que se puso de manifiesto en el hecho de que la enmienda que introducía esas nuevas funciones fue suscrita por todos los Grupos parlamentarios a excepción del Grupo Mixto⁵¹.

Sin embargo se rechazaron otras funciones que propugnaba incorporar el Grupo Popular con el apoyo de los demás Grupos parlamentarios, excluido el Grupo Socialista. Dichas competencias consistían en que la Comisión Mixta ejerciera el control sobre la ejecución y el desarrollo del Presupuesto nacional con relación a las Comunidades Europeas y que se ejerciera, en terminología del Grupo Popular, un control a priori que permita al Parlamento intervenir en el proceso de preparación de la posición española respecto de las decisiones comunitarias⁵².

Esta última competencia, al menos, ha sido incorporada a la Comisión a través de la ley 8/1994, ampliando también el control a posteriori (art. 3.c) junto con la capacidad de recibir un informe sobre las actividades en la Unión duran-

49. “3. Para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas:

- a) Conocerá tras de su publicación, a los efectos del artículo 82.6 de la Constitución Española, de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario.
- b) Deberá ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España.
- c) Recibirá del gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las Instituciones de las Comunidades Europeas respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas.
- d) Deberá ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de las Comunidades Europeas.”

50. “d) (...) así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

- e) Podrá elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo de Ministros.
- f) Establecerá relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo. La Comisión Mixta podrá, asimismo, celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo.
- g) Mantendrá una relación de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros parlamentos nacionales de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, que tengan competencias similares a la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado.
- h) Podrá someter por el procedimiento reglamentario a las Mesas de ambas Cámaras, informes o dictámenes que considere de especial interés, en las materias que sean competencia de la Comisión Mixta”.

51. *DSCD*, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, págs. 6433-6434.

52. *DSCD*, III Legislatura, Pleno, 21 de abril de 1988, núm. 104, pág. 6434.

te la Presidencia que concluye (art. 3.e). Por lo demás la ley tan sólo ha detallado algunas de las competencias que ya estaban atribuidas a la Comisión.

Las competencias, según la actual regulación, se pueden dividir en los siguientes grandes grupos:

1. La competencia de control de los Decretos Legislativos emitidos por el gobierno en aplicación del derecho comunitario.

Se trata de la función originaria para la que se creó la Comisión Mixta. De todas formas, esta función desapareció tras el control efectuado de los decretos legislativos elaborados por el Gobierno como consecuencia de la delegación efectuada por esta misma ley. Evidentemente, y tal como ha sido puesto de relieve por la totalidad de la doctrina, se trata de un control meramente político que toma como parámetro las bases establecidas en la norma delegante.

De todas formas este parámetro no pudo ser muy eficaz pues, como es sabido, las bases de dicha norma de delegación fueron los propios preceptos de las directivas que debían trasponerse al ordenamiento español. Y como puso de relieve durante el debate de su aprobación el diputado señor Pérez Royo, la ley de bases de delegación tan sólo incluía una relación de las directivas a trasponer pero no como hubiera sido obligado el texto en castellano de las citadas directivas para que las Cortes Generales pudieran conocer sobre qué delegaban y enjuiciar si la labor gubernamental había sido respetuosa con las bases⁵³.

Si ya resultaba incomprensible el mantenimiento de esta competencia en el momento de la modificación de 1988, aún lo es más en la ley 8/1994. La función de control de la legislación delegada elaborada por el Gobierno finaliza cuando se ha producido la total realización de dicha legislación. La ley de 1985, como ya se ha dicho, tenía un anexo en el que se relacionaban las directivas que se encargaban al Gobierno trasponer. Concluida esta trasposición, que sepamos, las Cortes Generales no han vuelto a delegar su potestad legislativa en el gobierno en materias comunitarias. De hecho, como ha estudiado pormenorizadamente Cienfuegos Mateo, durante la cuarta y la quinta legislatura no se ha producido ninguna actividad de control sobre decretos legislativos pues no ha existido delegación legislativa alguna en materia comunitaria⁵⁴.

53. *DSCD*, II Legislatura, Pleno, 5 de diciembre de 1985, núm. 258, pág. 11.652

54. M. Cienfuegos Mateo, "La Comisión Mixta para la Unión Europea: Análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios", en *Gaceta Jurídica de la CE*, 1997, D-27, pág. 59 y ss.

Por lo tanto, esta primera función debiera de haberse redactado en condicional para que cuando se produzca la delegación, esté predeterminado que la Comisión Mixta es el órgano parlamentario de control de dicha nueva ley de delegación.

2. Las competencias sobre información acerca de la actividad de las Comunidades Europeas.

Englobamos bajo el epígrafe de competencias de información las competencias que la Comisión ejerce atendiendo a la información que le remite el Gobierno. De acuerdo con lo que indicamos al inicio de este artículo, entendemos que éstas son competencias de información porque tienen su origen en la acción del ejecutivo, mientras que en las acciones de control parlamentario son impulsadas desde las Cámaras.

Las competencias relacionadas con esta función se han mantenido en lo esencial desde la ley de 1985. Sin embargo se han producido algunas variaciones de detalle.

Según lo establecido en la ley 8/1994, la Comisión Mixta centraliza la recepción de información sobre los proyectos normativos de las Comunidades Europeas (art. 3.b), sobre la actividad de las Instituciones de la Comunidad Europea (art. 3.d), y sobre las líneas inspiradoras de la política del Gobierno en el seno de la Unión, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades (art. 3.e).

Todos estos extremos ya estaban recogidos por las anteriores regulaciones. La ley 47/1985 concebía a la Comisión como la receptora de la información del Gobierno sobre las tres primeras cuestiones siendo añadida por la ley 18/1988 la previsión de informar sobre las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas.

De todas formas, dichas funciones informativas tienen en todos los casos su iniciativa en el Gobierno. La facultad de solicitar al Gobierno información sobre estas cuestiones la tiene también conferida la Comisión Mixta, en tanto que Comisión, por el artículo 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados puesto que la Disposición Final de la Ley 8/1994 establece que dicho Reglamento será de aplicación en todo lo que no esté previsto por dicha Ley.

Por tanto, de la redacción de los preceptos se desprende que el Gobierno tiene el deber de facilitar dicha información, entendiéndose por tanto que el Gobierno

debe suministrar de oficio ésta aunque en caso de que el Gobierno no mantenga esa corriente de información siempre puede serle requerida por la Comisión.

Sin embargo, la falta de concreción de la norma genera algunos problemas de aplicación de la misma.

En el caso de la información sobre las llamadas propuestas legislativas⁵⁵ de la Comisión Europea la ley 8/1994 prevé que el Gobierno debe remitirlas “con antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas”. La redacción pretende obligar al ejecutivo a que remita la información con rapidez con objeto de que la Comisión pueda darse por informada y concluir el trámite o, por el contrario, examinar la propuesta, lo que debe ser entendido como la posibilidad de abrir un debate, es de suponer que con el ejecutivo, sobre el contenido de la misma dando por tanto paso a la fórmula de control parlamentario previsto en el artículo 3.c de la misma ley y que estudiaremos a continuación.

El Gobierno, prescribe la norma, debe remitir a la Cámara (*sic*), a la mayor brevedad posible, un sucinto informe sobre las propuestas que tengan repercusión en España, pudiendo la Comisión solicitar la ampliación de la información. Con independencia de que donde dice Cámara debe decir Comisión, la actual redacción ha variado el criterio de selección de las propuestas que meritan de un informe del ejecutivo. En la redacción vigente hasta 1994 se preveía la necesidad de ese informe para las propuestas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de Ley en España⁵⁶, lo cual parece mucho más sensato que lo que ahora prescribe la norma legal. No debemos olvidar que prácticamente la totalidad de las normas comunitarias tienen repercusión en España, aunque es cierto que unas en mayor medida que otras, mientras que no todas estarían sometidas a la reserva de ley si España no participara en el proceso de integración europea.

Otra valoración nos merecería la nueva redacción si lo que se desea con ella es poner de relieve que el parlamento no pretende con este mecanismo sustituir las competencias perdidas sino que lo que hace es controlar qué posición defiene el ejecutivo respecto de las normativas europeas. Desde esa perspectiva, poco importa si estarían o no sometidas a reserva de ley de ser elaboradas por el Estado español. Importa detectar cuales afectan a intereses más relevantes de

55. Desde mi punto de vista, la terminología utilizada no es correcta pues el término legislativo no puede ser utilizado en un sistema jurídico como el comunitario, donde no existe el concepto de ley.

56. Art. 5.3.b de la Ley 47/85 incluso después de su modificación por la Ley 18/1988.

España. De ser esta la razón resulta discutible la redacción. Debería haberse indicado expresamente que el informe debería realizarse sobre las propuestas normativas comunitarias que afecten a los intereses más relevantes de España. Que afecten, favoreciendo o perjudicando, porque si mantiene igual los intereses nacionales en la materia el tema no tiene interés. Que los intereses sean relevantes, pues el Parlamento no puede estar ocupándose de cuestiones de menor importancia.

El segundo supuesto es el de informar sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea, lo cual, a pesar de limitar el ámbito de la información, sigue tratándose de un vastísimo campo de trabajo. Pero si la redacción acota el ámbito no plantea en qué ocasiones debe informar el Gobierno regularmente de la actividad de las instituciones comunitarias.

La única información temporal y claramente prevista por la ley 8/1994 que el gobierno debe remitir sobre las actividades de la Unión Europea no se realiza ante la Comisión Mixta. En efecto, la ley 8/94 prevé que con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario el Gobierno remita a ambas Cámaras “un informe escrito sobre la evolución de los acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo” (art. 3.e) y que con posterioridad a los Consejos Europeos ordinarios o extraordinarios, el Ejecutivo 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). Estas dos fórmulas de información y, en el segundo caso, de control parlamentario no estaban previstas con anterioridad y muestran claramente como la percepción de que es necesaria información sobre la actividad de las Comunidades Europeas se va abriendo paso lentamente en nuestra vida parlamentaria.

Sin embargo, como ya hemos señalado, en los dos únicos casos en los que la obligación de informar está prevista temporalmente se trata de fórmulas de información parlamentaria que tienen como sujeto no a la Comisión Mixta sino a las Cámaras o al Pleno del Congreso. Por lo tanto, lo previsto en el artículo 3.d es un fórmula abierta para que la Comisión sea el foro en el que se produzcan las comparecencias del gobierno sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea, marcando por tanto un perfil a los trabajos de la Comisión. A eso responde que progresivamente la Comisión Mixta conozca de los debates globales sobre la Unión Europea o sobre cuestiones institucionales, mientras que el seguimiento de las diversas políticas comunitarias se realice en el seno de las diferentes Comisiones Permanentes de acuerdo con su ámbito material.

El tercer supuesto de esta competencia de información consiste en que el Gobierno comunique las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión Europea. Se trata de una función que se cumple a través de comparecencias de miembros del Gobierno ante la Comisión Mixta.

El cuarto supuesto es ser informada de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Unión Europea. Al margen de que desde el Tratado de Amsterdam la denominación oficial del anteriormente denominado Consejo de Ministros es Consejo de la Unión, habrá que convenir que a la Comisión tan sólo le interesan los resultados del Consejo porque ahí es donde está representado el Gobierno sobre el que ejerce el control parlamentario.

3. La competencia de control parlamentario *stricto sensu*.

Establece el nuevo artículo 3.c de la ley 8/94 que la Comisión Mixta podrá celebrar debates sobre una propuesta legislativa concreta con la participación del gobierno.

Sin duda esta es la función genuina de control que realiza la Comisión, junto con las preguntas orales y escritas⁵⁷ y las comparecencias de miembros del Gobierno a petición de la Comisión. Y es una competencia complementaria de la de información. La Comisión se informa sobre las propuestas legislativas de la Unión y luego puede realizar una sesión de control al Gobierno sobre las propuestas que le parezcan mas relevantes.

Y no sólo se plantea el debate en la Comisión sino que ésta puede solicitar al Presidente de una de las Cámaras la celebración del debate en el Pleno de la misma.

Como trámite previo, tanto si el debate es en el seno de la Comisión o en el Pleno la Comisión puede solicitar a cualquier Comisión del Congreso o del Senado la emisión de un informe previo sobre la cuestión a debatir. Es de destacar que curiosamente, la norma establece que con independencia de a qué Cámara pertenezca la Comisión requerida, la solicitud se cursará a través de la Mesa del Congreso, lo cual no parece razonable pues es la Mesa de cada Cámara

57. En la III Legislatura se contestó oralmente a 29 preguntas y por escrito a otras 19. En la IV Legislatura se sustanciaron 9 preguntas oralmente y 13 por escrito. En la V Legislatura sólo se contestó oralmente a 2 preguntas y a otra por escrito (M. Cienfuegos, "La Comisión Mixta para la Unión Europea...", *op. cit.*, págs. 47 y 48).

la que tiene la competencia para solicitar los informes a las Comisiones pertenecientes a cada una de las Cámaras⁵⁸.

Y también el mismo artículo prevé que al ser aprobada por el Consejo de Ministros de la Unión Europea (*sic*) la norma que provocó el debate en la Comisión, ésta “podrá acordar la comparecencia del Gobierno para dar cuenta de la tramitación y resultados”⁵⁹. Con independencia de que la denominación oficial de la institución a la que se refiere la ley 8/1994 es Consejo de la Unión⁶⁰, también parece inadecuada la referencia a que la norma haya sido aprobada por el Consejo. Salvo que lo que se quiera poner de relieve es que no hace falta que la norma sea publicada o entre en vigor para que la Comisión Mixta solicite el debate, la redacción es inconveniente pues con ello se deja fuera del control a todas las normas comunitarias elaboradas mediante el procedimiento de codecisión pues en dicho caso la aprobación se produce por el concurso de la voluntad del Consejo de la Unión y del Parlamento Europeo. La cuestión que ya suponía una grave disfunción antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, se ha convertido en una situación de todo punto inconveniente por cuanto según la Comisión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 80% de las normas comunitarias van a ser aprobadas mediante el procedimiento de codecisión, es decir, por el Consejo y el Parlamento Europeo conjuntamente.

Pero, sobre todo, lo más criticable de la ley es que la comparecencia del Gobierno está prevista para dar cuenta de la tramitación y resultados cuando a efectos de control parlamentario lo relevante es que se diera cuenta de la posición que el Gobierno haya mantenido durante la tramitación y la valoración que haga del resultado.

4. La competencia para elaborar informes sobre cuestiones comunitarias.

Con anterioridad a la ley 8/1994, la normativa decía que la Comisión Mixta podía elaborar informes sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que la Comisión de las Comunidades Europeas presente al Consejo

58. Como se desprende en general del artículo 31.1 y específicamente del artículo 43.1 y 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados (“Las Comisiones conocerán de los proyectos, proposiciones o asuntos que les encomiende, de acuerdo con su respectiva competencia, la Mesa del Congreso”) y del artículo 54 del Reglamento del Senado (“La distribución del trabajo entre las Comisiones se realizará por la Mesa de la Cámara”).

59. Último párrafo del apartado c) del artículo 3 de la Ley 8/1994.

60. Así fue modificado en el Tratado de la Unión Europea (1993), que provocó precisamente la aparición de la ley 8/1994.

de Ministros. En la actual redacción la Comisión tiene ampliadas sus competencias de informe pues los puede realizar sobre cualquier cuestión relativa a la actividad de la Unión Europea (art. 3.f).

Estos informes pueden tener una doble misión: ser meramente recopilatorios de lo que hace la Unión, incluyendo lo que el Gobierno nacional haya realizado al respecto o pueden plantear propuestas al ejecutivo sobre cuestiones comunitarias. Si el informe es de este segundo tipo podría ser inscribible en las competencias de orientación política atenuada (proposiciones no de ley, mociones etc.) que suelen tener una gran efectividad sobre el Ejecutivo⁶¹.

5. La competencia de coordinación y recíproca información de las Cortes Generales con los parlamentarios europeos españoles (art. 3.h) y con otras Comisiones especializadas de los parlamentos de los países miembros y del Parlamento Europeo (arts. 3.g y 3.i).

Con lo estipulado en esta amplia función se da respuesta nacional a los compromisos contraídos a través de los Tratados de la Unión Europea sobre participación de los parlamentos nacionales en los asuntos comunitarios y la comunicación entre Parlamentos nacionales y Parlamento Europeo. Como es sabido, desde 1981 se celebra una conferencia anual de los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad y el Presidente del Parlamento Europeo y desde noviembre de 1989 se reúne un par de veces al año la Conferencia de Órganos Especializados en los Asuntos Comunitarios (COSAC).

En resumen, la Comisión Mixta para la Unión Europea ha sufrido una evolución con tres fases bien diferenciadas por las sucesivas reformas que ha sufrido la norma legal que la regula⁶². Una evolución favorable que la ha ido consolidando como instrumento cada vez más efectivo del seguimiento de los asuntos comunitarios aunque el gran obstáculo que aún permanece es la obstrucción per-

61. Como ha defendido Santaolalla, "políticamente pueden y deben tener un gran peso, cabiendo presumir su observancia. Se trata de decisiones que se mueven en el marco de las relaciones políticas de confianza entre el Parlamento y el Gobierno, órgano al que normalmente van dirigidas. Un incumplimiento injustificado por parte de este último, aunque no demandable jurídicamente, implica ignorar la posición de supremacía del primero, por lo que en tal caso y en función de su mayor o menor gravedad es al propio Parlamento a quien corresponde extraer las consecuencias que hayan de adoptarse, consecuencias que nunca podrán tener carácter coactivo según se ha indicado, sino que deberán canalizarse a través de mecanismos de presión o de censura política" (F. Santaolalla López, *Derecho parlamentario español*, Espasa-Calpe, Madrid, 1990, pág. 382).

62. Sobre la clasificación en esas tres etapas *vid.* M. M. Martín Martínez, "El control parlamentario de la política comunitaria", en *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, págs. 460-469.

manente que el Gobierno realiza a la hora de enviar las propuestas normativas que elabora la Comisión Europea.

Con todo, se detecta que el seguimiento de la política comunitaria del Gobierno no se realiza solamente desde la Comisión Mixta sino que en la actualidad ambas Cámaras parlamentarias realizan importantes actividades de control en el resto de las Comisiones Permanentes, atendiendo a la especialidad de las mismas, y también ante el Pleno de ambas Asambleas⁶³.

63. Puede observarse esta tendencia en el trabajo de M. Cienfuegos Mateo, "El control de las Cortes Generales sobre el gobierno en asuntos relativos a las Comunidades Europeas durante la década 1986-1995", en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 38 (1996), pág. 47 y ss. Tan sólo una parte de las actividades que aquí se reflejan son realizadas en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea.