

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA. SUS NUEVAS COMPETENCIAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA Y LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ESPAÑOL EN SU EFICACIA

COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES *

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. FACTORES CONSTITUCIONALES QUE CONDICIONAN LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LOS ASUNTOS DE LA UNIÓN.
- III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA.
 1. LAS ACTUALES FUNCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.
 2. MEJORAS Y DEFICIENCIAS DE LA NUEVA REGULACIÓN.
 3. INFLUENCIA DE LOS FACTORES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ESPAÑOL EN LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.
- IV. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

Como es sabido, el proceso de integración europeo ha conllevado una progresiva transferencia de competencias desde el nivel nacional al nivel eu-

* Profesora Titular Interina del Departamento de Derecho Constitucional, Universidad Complutense de Madrid, España.

ropeo. Transferencia que ha provocado una pérdida paralela de competencias por parte de los Parlamentos nacionales que, a partir de ese momento, han visto afectadas las funciones que constitucionalmente tienen asignadas.

Efectivamente, dicha afectación varía en función del tipo de competencias —exclusivas o compartidas— atribuidas a la Unión y del tipo de instrumento normativo al que acudan las instituciones de la Unión a la hora de legislar, que implicarán bien que los Parlamentos nacionales no puedan legislar en el futuro en una determinada materia¹, bien que su futura actuación quede reducida o limitada².

Pero, en definitiva, se trata de una afectación que ha limitado las funciones de los Parlamentos nacionales. Por un lado, han visto limitada su función legislativa, pues han tenido que compartir la misma con las instituciones de la Unión³. Por otro, han visto afectada su función de control, pues encuen-

¹ Es el caso de los ámbitos de competencia exclusiva, en los que sólo puede legislar la Unión. Desde el momento de la atribución de una competencia en exclusiva a la Unión, los Parlamentos nacionales ya no podrán legislar en el futuro en la materia, incluso aunque la Unión no haya ejercido su competencia. Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 12, Mayo/Agosto de 2002, p. 356. Y la misma situación se produce en el caso de que el tipo de instrumento normativo elegido por las instituciones de la Unión para legislar sea un Reglamento, pues poseen eficacia directa y normalmente no requieren para su aplicación más que de actos administrativos o judiciales, por lo que la materia regulada por el Reglamento queda sustraída de la esfera de competencias de los Parlamentos nacionales, no siendo necesaria su intervención. Vid. MATIA PORTILLA, F. J., *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*, CEPC, Madrid, 1999, pp. 25-32.

² Esta limitación se produce en los casos de competencias compartidas, pues en dichos ámbitos los Parlamentos nacionales sólo podrán legislar si la Unión no ha ejercido su competencia o si ha decidido dejar de ejercerla (vid. art. 2.2 TFUE. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *DOUE* C 83, de 30 de marzo de 2010), así como en los aspectos de la materia compartida que no hayan sido regulados por la Unión (vid. Protocolo nº 25 anexo al TUE y al TFUE). Y lo mismo ocurre en el caso de las directivas: la participación de los Parlamentos nacionales queda limitada, pues básicamente se reduce a aprobar la ley nacional de transposición. Es más, en el caso de directivas que integran regulaciones de detalle prácticamente sólo pueden reproducir fielmente lo establecido en aquéllas y aprobarlas sin cambios sustanciales. Vid. MATIA PORTILLA, F. J., *Parlamentos Nacionales y Derecho Comunitario Derivado*, *op. cit.*, p. 36. Además, la mayoría de los Estados miembros han delegado la ejecución de las directivas a favor de sus Ejecutivos. Vid. BELLIDO BARRIONUEVO, M., *La Directiva Comunitaria*, Dykinson, Madrid, 2003, p. 171.

³ En función del tipo de competencia atribuida a la Unión y del tipo de instrumento normativo que sus instituciones utilicen para legislar, tal y como hemos examinado.

tran dificultades para realizar un control de la actividad de sus Gobiernos a nivel de la Unión⁴.

Por lo tanto, mientras que en sus respectivos sistemas constitucionales los Parlamentos nacionales son ejes fundamentales de la vida política y democrática —si bien efectivamente debe reconocerse que esta posición se ha visto afectada por el actual Estado de partidos⁵—, en materia europea se han visto relegados a un papel secundario, que no se corresponde con la posición que les atribuyen sus respectivas constituciones⁶.

Esta afectación y alteración de su papel y posición constitucional explica que los Parlamentos hayan querido intervenir en los asuntos de la Unión, tanto en la fase de elaboración de las posturas nacionales, como en la fase de incorporación de las normas de la Unión al ordenamiento interno.

Para hacer frente a esta problemática y potenciar la participación de los Parlamentos nacionales, intentando paliar en parte la pérdida de competencias que han sufrido, se han adoptado distintas soluciones. A nivel europeo, se ha optado por reforzar la actuación colectiva de los mismos en dicho nivel⁷. A nivel nacional, cada Estado miembro ha adoptado sus propios mecanismos de

⁴ Aunque de acuerdo con el artículo 10 del TUE los miembros del Consejo y del Consejo Europeo serán democráticamente responsables bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos, en la práctica aquéllos no pueden exigir responsabilidades en materia de la Unión a sus Ministros a título individual, ya que representan unos intereses nacionales que chocan con el control colegiado que la institución demanda. Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M. y DÍAZ MARTÍN, J. M., «Del Control y la Responsabilidad en la Unión Europea», *Revista Universitaria Europea*, n.º 3, 2002, p.136. En el mismo sentido, KIIVER, PH., *The national parliaments in the European Union: a critical view on EU constitution-building*, The Hague, Netherlands: Kluwer Law International, 2006, p. 73. Tampoco pueden controlar las decisiones que se adoptan a nivel del Consejo Europeo, que han permanecido siempre exentas de todo tipo de control político. Vid. FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., *La naturaleza del sistema institucional de la Unión Europea. Conclusiones del estudio del Consejo de la Unión, del Consejo Europeo y de la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, Tesis doctoral, Facultad de Derecho, UCM, 2009 (en concreto, el Capítulo III, apartados VII y IX.4)

⁵ Sobre el Estado de Partidos, vid. GARCÍA PELAYO, M., «El Estado de Partidos», *Obras Completas (II)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.

⁶ Vid. CAMISÓN YAGÜE, J. A., *La participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, Temas del Senado, 2010, p. 47.

⁷ Para más información sobre estos mecanismos, vid. CAMISÓN YAGÜE, J. A., *Participación Directa e Indirecta de los Parlamentos Nacionales en el Sistema Político de la Unión Europea y en los Sistemas Políticos Nacionales*, Tesis doctoral, UCM, 2007; FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., *Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea. De Maastricht a Lisboa*, Ed. Dillex, 2008.

participación indirecta, por lo que éstos dependen de la organización constitucional y cultura parlamentaria de cada uno de ellos⁸, si bien la solución generalizada ha sido la creación de comisiones parlamentarias especializadas en los asuntos de la Unión⁹.

La problemática apuntada también ha afectado a las Cortes Generales que, al igual que el resto de Parlamentos nacionales de los Estados miembros, han visto afectadas sus funciones y posición constitucional. E, igualmente, se han adoptado soluciones para intentar paliar esta afectación, estableciendo mecanismos que permitan la participación de las Cortes Generales en los asuntos de la Unión. Mecanismos cuya efectividad, como ocurre en el resto de países miembros, se ve condicionada por la organización constitucional y parlamentaria del Estado español.

Uno de los mecanismos a través de los cuales se ha institucionalizado la participación de las Cortes en los asuntos de la Unión es la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea¹⁰. El presente estudio se centrará en el análisis de dicho mecanismo de participación y de cómo la organización constitucional del Estado español puede condicionar la efectividad de las funciones que tiene asignadas.

Para llevar a cabo dicho análisis, examinaremos, en primer lugar, cuáles son los principales factores constitucionales que pueden influir en la mayor o menor eficacia de los mecanismos de participación que se adopten para, a continuación, pasar a analizar la Comisión Mixta de la Unión Europea y estudiar en qué medida dichos factores condicionan sus funciones.

II. FACTORES CONSTITUCIONALES QUE CONDICIONAN LA EFICACIA DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LOS ASUNTOS DE LA UNIÓN

Como hemos adelantado en el apartado anterior, aunque todos los Parlamentos nacionales han establecido mecanismos para poder participar en los asuntos de la Unión y controlar a sus Gobiernos, el funcionamiento de los

⁸ Vid. RAUNIO, T., «Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments», *Real Instituto Elcano*, WP 36/2010, de 19 de noviembre de 2010.

⁹ Vid. MATIA PORTILLA, F. J., «Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea», *Revista de Estudios Políticos n° 119* (Nueva Época), enero-marzo 2003, CEPC, p. 202.

¹⁰ En adelante, Comisión Mixta.

distintos modelos y su mayor o menor eficacia está condicionado por los factores constitucionales de cada Estado, por su propia organización y cultura parlamentaria¹¹.

Factores como la forma de gobierno, la realidad política del país, el sistema electoral, la estructura del Parlamento, la forma del Estado o el mayor o menor euroescepticismo del país, entre otros muchos apuntados por la doctrina, inciden en la mayor o menor eficacia de los mecanismos que se establezcan¹². Centraremos nuestro análisis los tres primeros factores señalados, pues consideramos que son los que tienen más incidencia en la eficacia de los mecanismos de participación. En el punto tercero del presente estudio analizaremos, asimismo, cómo estos factores afectan al caso español, centrándonos en su incidencia en las funciones asignadas a la Comisión Mixta.

En primer lugar, debe señalarse que prácticamente todos los Estados miembros cuentan con una forma de gobierno parlamentaria, en la que los Parlamentos nacionales tienen asignada constitucionalmente una posición central¹³. Forma de Gobierno en la que se da una relación de confianza directa entre el Parlamento y el Gobierno, y en la que, por tanto, hay una relación de control por parte de aquél sobre éste¹⁴. La *forma de gobierno*, por tanto, marca la posición del Parlamento en el sistema estatal y sus relaciones con el Ejecutivo, y determina la mayor o menor influencia que el Parlamento pueda tener en la actividad de su Gobierno¹⁵.

¹¹ Vid. KIIVER, PH., *op. cit.*, pp. 62-64. Los distintos modelos han de analizarse, por tanto, teniendo en cuenta el contexto sociopolítico en el que se insertan. Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M. y PERALTA MARTÍNEZ, R., «Los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, num. 90, 1998-1999, p. 240.

¹² Vid. CAMISÓN YAGÜE, J. A., *La participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 186 y ss.; LASO PÉREZ, J., «Parliamentary control of European union Affairs: from a slow adapter to a National player?» en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO, L. (Eds.), *The Role of National Parliaments in the European Union*, Proceedings of the FIDE XXIV Congress Madrid 2010, Vol. 1, Servicio de publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 2010, p. 446.

¹³ Vid. O'BRENNAN, J., TAPIO, R. (ED.), *National Parliaments within the enlarged European Union*, Routledge, UK, 2007, p. 1.

¹⁴ Control que el Parlamento ejerce al ser el único órgano del Estado en el que se aloja la representación directa y el exponente de la legitimidad. Vid. MONREAL, A.; DE VEGA GARCÍA, P.; PORTERO MOLINA, J.A., *La división de poderes: el poder legislativo*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Lleida, Barcelona, 1998, p. 7.

¹⁵ Sobre las formas de gobierno y las relaciones gobierno-parlamento, vid. DE VERGOTTINI, G., *Derecho constitucional comparado*, Espasa Calpe, Madrid, 1983, pp. 302 y ss.

Ahora bien, otros factores también condicionan la posición del Parlamento y sus relaciones con el Ejecutivo. Así, en primer lugar, hay que tener en cuenta cómo el actual Estado de partidos ha afectado al funcionamiento de la forma de gobierno parlamentaria. Los partidos han adquirido el principal protagonismo y se han convertido en los principales agentes del proceso político¹⁶, hecho que, evidentemente, ha cercenado la preponderancia tradicional de los Parlamentos, acusando cada vez más el predominio del Ejecutivo¹⁷. Y, en segundo lugar, también ha de tenerse en cuenta que en la configuración del sistema de partidos influye el sistema electoral que se establezca¹⁸.

La *realidad política* existente en el país, por consiguiente, condiciona la forma de gobierno y determina la influencia que el Parlamento puede tener tanto respecto de la política nacional como respecto de los asuntos relativos a la Unión Europea¹⁹. Así, en los sistemas bipartidistas con partidos fuertes, en los que generalmente una mayoría sólida sostiene al Gobierno, las decisiones del Parlamento arrojarán normalmente resultados favorables al mismo²⁰. Por el contrario, en los sistemas pluripartidistas con partidos políticos

¹⁶ Vid. BLANCO, R. L., «Control parlamentario, oposición política y alternancia en el Estado de partidos (Una reflexión a partir de la experiencia española)» en MONREAL, A.; LÓPEZ GUERRA, L.; BLANCO, R. L.; PÉREZ FRANCESH, J. LL., *La división de poderes: el Gobierno*, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Lleida, Barcelona, 2000, p. 36.

¹⁷ Cuya omnipresencia en la vida política es cada vez mayor. Vid. ALONSO DE ANTONIO, J.A. y ALONSO DE ANTONIO, A.L., *Introducción al Derecho Parlamentario*, Dykinson, 2002, p. 19.

¹⁸ Pues las leyes electorales influyen sobre dicho sistema y pueden favorecer la bipolaridad o multiplicidad del mismo. Vid. GARCÍA PELAYO, M., «El Estado de Partidos», *op. cit.*, p. 2011.

¹⁹ Vid. CAMISÓN YAGÜE, J. A., *La participación directa e indirecta de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 186 y ss.

²⁰ Este es el caso del Parlamento británico. Aunque cuenta con uno de los sistemas de control de la actividad de la Unión con mayor peso, su fortaleza deriva más del tradicional euroescepticismo de los partidos políticos británicos que de la forma de gobierno y de la realidad política del país. El Estado de Partidos también ha afectado a la preponderancia tradicional del Parlamento británico, hasta el punto de que actualmente se cuestiona que el mismo ocupe la posición central en el sistema constitucional. Vid. LE SUEUR, A.; HERBERG, J.; ENGLISH, R., *Principles of Public Law*, Second Edition, Cavendish Publishing Limited, London 1999, p. 135. A ello ha contribuido la realidad política del país: hasta las pasadas elecciones, el Gobierno siempre ha contado con el respaldo de la mayoría parlamentaria, por lo que el grupo político que sustenta al Gobierno convalida todas las decisiones del mismo. Se ha señalado incluso que durante las últimas décadas ha sido demasiado fácil para el Gobierno dejar al margen al Parlamento

débiles, en los que el Gobierno no cuenta con una mayoría que lo sostenga y necesita del apoyo de otras formaciones políticas para mantenerse en el Ejecutivo, el Parlamento sí puede ejercer una importante influencia en las actividades del Gobierno, incluidas las relativas a la Unión²¹.

Realidad política que, como señalamos, deriva del *sistema electoral* establecido, ya que el mismo puede determinar la existencia de un sistema bipartidista o pluripartidista²². En función de la fórmula electoral que se aplique, la composición del órgano elegido variará. Así, por ejemplo, el sistema mayoritario a una vuelta consigue una sobre-representación de los partidos

y aprobar leyes sin el adecuado control. Vid. YOUNG, G., *Parliamentary reform: the Coalition Government's agenda after Wright*, discurso realizado el 16 de junio de 2010 para la Hansard Society de Londres. Las elecciones de 2010 arrojaron por primera vez desde los años 70 un resultado que dio lugar a un Gobierno de coalición. El mismo se ha marcado el objetivo reforzar el Parlamento, aunque dicho objetivo se remonta ya a la legislatura anterior, en la que se creó una Comisión sobre la reforma de la Cámara de los Comunes —Comisión Wright—, que presentó una serie de propuestas encaminadas a reforzar la independencia del Parlamento y la capacidad del mismo para controlar al Gobierno. Para más información sobre la reforma del Parlamento británico, vid. HANSARD SOCIETY, *The Reform Challenge. Perspectives on Parliament: past, present and future*, London, 2010. Tras tres años, el proceso continúa, y se ha decidido realizar una consulta sobre el impacto de las reformas de la Comisión Wright. Vid. UK PARLIAMENT, «Revisiting Rebuilding the House: the impact of the Wright reforms». Disponible en: www.parliament.uk

²¹ Es el caso de Dinamarca, que suele tener gobiernos de coalición que, a menudo, tampoco cuentan con la mayoría de votos en el Parlamento. La fragmentación política es uno de los factores que permite que el Parlamento danés despliegue una importante actividad en todos los asuntos políticos, también de la UE, influyendo directamente en las decisiones del Gobierno. Vid. LAURSEN, F., «The Danish folketing and its European Affairs Committee: Strong Players in the National Policy Cycle», en MAURER, A. and WESSELS, W., *National Parliaments on their ways to Europe Losers or Latecomers*, Nomos, Baden Baden, 2001, p. 100; MARTÍNEZ SIERRA, J.M. y PERALTA MARTÍNEZ, R., *op. cit.*, p. 241.

²² Por ejemplo, en el caso danés el sistema electoral es la causa de que surjan Gobiernos minoritarios, pues el mismo busca asegurar una igual representación de las diferentes opiniones del electorado y el más alto grado de proporcionalidad entre los partidos que superen las distintas barreras electorales que el sistema tiene establecidas para la asignación de escaños. Vid. MINISTRY OF THE INTERIOR AND SOCIAL AFFAIRS, «The Parliamentary Electoral System in Denmark», 2009, p. 10. Disponible en: www.thedanishparliament.dk/Publications. Para una completa visión sobre los sistemas electorales y su problemática, vid. NOHLEN, D., *Sistemas electorales en su contexto*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Instituto de Investigaciones Jurídicas Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, primera edición, 2008.

más votados y tiende a constituir órganos representativos dominados por mayorías muy acentuadas²³. Los sistemas proporcionales o de representación de minorías, por el contrario, intentan reproducir en los órganos representativos la composición de fuerzas del cuerpo electoral lo más fielmente posible²⁴. Y dentro de los sistemas proporcionales hay, a su vez, una gran variedad a la hora de establecer los mecanismos para distribuir los escaños restantes una vez determinado el cociente electoral y realizada una primera distribución: así, por ejemplo, los sistemas del resto más alto potencian la representación de formaciones políticas minoritarias y los sistemas de media mayor potencian a los partidos más votados²⁵. Y dentro de los sistemas de media mayor, el sistema d'Hondt favorece y potencia a los partidos que obtienen mayor número de votos²⁶, a los que da un *plus* de representatividad, pero sólo tiene ese efecto verdaderamente proporcional a partir de un determinado número de escaños a repartir²⁷.

Estos factores, por lo tanto, determinan la mayor o menor eficacia de los distintos modelos establecidos. Así, por ejemplo, son estos factores los que han conllevado un fortalecimiento del Parlamentó danés (*Folketing*) y de su Comisión para Asuntos Europeos²⁸, a través de la cual realiza una participación verdaderamente destacada en los asuntos de la Unión²⁹. Luego su parti-

²³ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *La representatividad de los sistemas electorales*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1994, pp. 57-58.

²⁴ Se trata de asegurar que la representación política que obtenga cada candidatura esté en relación al grado de representatividad real de la misma. Vid. COTTERET, J. M.; EMERI, C., *Los sistemas electorales*, Oikos-tau, Barcelona, 1973, p. 73.

²⁵ Vid. FERNÁNDEZ SEGADO, F., *op. cit.*, p. 59.

²⁶ Vid. FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, A.; FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, C., *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Colex, Madrid, 2008, p. 132.

²⁷ Cuando las circunscripciones son pequeñas el sistema funciona casi como un sistema mayoritario, pues la tendencia a premiar la representatividad de los partidos más votados se acentúa. *Ibid.*, pp. 130 y ss.

²⁸ Vid. F. LAURESEN, «Denmark and the Constitutional Treaty: A Difficult Two-Level Game», *EUCE Conference on the EU Constitutional Treaty*, Dalhousie University, Halifax, NS, May 21-23 2007, p. 3.

²⁹ El *Folketing* cuenta con competencias que le permiten tanto determinar a priori la posición que su Gobierno ha de defender a nivel de la Unión, como controlar a posteriori la actividad del mismo en dicho nivel. Para más información sobre el sistema danés, vid. FICH, T., «The Danish Folketing's involvement in European affairs» en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO, L. (EDS.), *The role of National Parliaments in the European Union*, *op. cit.*, pp. 167-186.

participación en los asuntos de la Unión es mucho mayor que la de aquellos otros Parlamentos que no disponen de mecanismos suficientes y efectivos sobre la actuación de su Ejecutivo³⁰.

A continuación, examinaremos uno de los mecanismos a través de los cuales se ha articulado la participación de las Cortes Generales en los asuntos de la Unión, la Comisión Mixta para la Unión Europea. Y analizaremos si los factores constitucionales estudiados condicionan las funciones que la misma tiene asignadas y si, por lo tanto, afectan a las posibilidades de las Cortes de incidir en la formación de la posición que el Gobierno ha de defender a nivel de la Unión y para realizar un control de la actividad del mismo en dicho nivel. En resumen, si estos factores afectan a la eficacia de este mecanismo de participación.

III. LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Aunque la Constitución Española no contiene ninguna previsión expresa relativa a la participación de las Cortes Generales en los asuntos de la Unión Europea³¹, dicha falta de previsión no impide la participación de éstas en dichos asuntos. Como hemos adelantado en el primer apartado del presente estudio, uno de los mecanismos a través de los cuales se ha articulado dicha participación ha sido la Comisión Mixta para la Unión Europea³². A continuación analizaremos las funciones que se le han asignado, cuyo objetivo es per-

³⁰ Vid. MAURER, A.; WESSELS, W., «National Parliaments after Amsterdam: From Slow Adapters to National Players?» en MAURER, A., WESSELS, W. (eds.), *National Parliaments on their ways to Europe: Losers or Latecomers?*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden – Baden 2001, p. 451.

³¹ Efectivamente, el artículo 93 CE simplemente otorga a Gobierno y Cortes la competencia exclusiva de garantizar el cumplimiento del Derecho de la Unión, pero no señala nada más. Vid. MARTÍNEZ SIERRA, J. M., *La Recepción Constitucional del Derecho Comunitario*, Tirant monografías, Valencia, 2007, p. 33.

³² Si bien se ha señalado que el mecanismo español ha sido siempre uno de los que ha tenido menor capacidad de influir en la posición del Gobierno y de controlar al mismo. Vid. LASO PÉREZ, J., *op. cit.*, p. 428. Se ha señalado asimismo que no se ha considerado una comisión importante y que la oposición tampoco lo ha considerado como el principal instrumento para el control del Gobierno. Vid. BASABE LLORENS, F., «Spain: the emergence of a new major actor in the European arena» en WESSELS, W.; MAURER, A. (EDS.), *Fifteen into one? The European Union an its Member States*, Manchester University Press, 2003, p. 193.

mitir que a través de la misma las Cortes puedan participar tanto en la fase ascendente y ex ante de elaboración de las normas de la Unión, mediante la obtención de información de las actividades de la Unión para intentar incidir en la postura que el Gobierno ha de defender a dicho nivel, como en la fase descendente y ex post, para que el Gobierno de cuenta ante ellas de su actuación. En segundo lugar, examinaremos las mejoras y deficiencias de la actual regulación. Y, en tercer lugar, comprobaremos si los factores constitucionales y la organización parlamentaria propia del Estado español afectan a la eficacia y efectividad de dichas funciones.

1. LAS ACTUALES FUNCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

La Comisión Mixta para la Unión Europea tiene sus orígenes en la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, órgano especializado en los asuntos de la Unión creado en virtud del artículo 5.1 de la Ley 47/1985, que establecía las bases para la delegación en el Gobierno de la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas³³. Sus competencias o funciones se han ido incrementando desde su creación. De las escasas funciones recogidas en la citada Ley 47/1985³⁴, sus funciones se fueron ampliando en las sucesi-

³³ *BOE n.º 312*, de 30 de diciembre de 1985. Se optó por constituir una sola Comisión Mixta especializada en los asuntos de la Unión, a diferencia de otros Parlamentos bicamerales de otros Estados miembros en los que cada Cámara cuenta con su propia Comisión especializada en dichos asuntos. Es, por ejemplo, el caso del Parlamento británico. Para más información sobre el sistema británico, vid. JONES, D., «UK Parliamentary Scrutiny of EU Legislation», *The Foreign Policy Centre*, April 2005; HOUSE OF COMMONS, «EU Legislation and Scrutiny Procedures», *Information Office Factsheet L11*, Revised October 2009.

³⁴ Se criticaba que las mismas eran muy genéricas y no la posibilitaban llevar a cabo una participación efectiva, que su poder de información era escaso, sus procedimientos de actuación poco ágiles, y su capacidad para controlar al Gobierno y participar en la formación del Derecho comunitario débil. También se criticaba la actitud de los grupos parlamentarios, respecto de los que se señalaba que no mostraron una disposición hacia una mayor participación en los asuntos de la Unión y a la realización de un control efectivo. Vid. BUENO Y VICENTE, J.M., *El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del derecho europeo: la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea*, Tesis doctoral, UCM, 2005, p. 365-366. Por todo ello, se afirma que durante los primeros años la participación de las Cortes en los asuntos de la Unión a través de su Comisión Mixta para las Comunidades Europeas fue

vas modificaciones: primero por la Ley 18/1988, de 1 de julio³⁵; después por la Ley 8/1994, de 19 de mayo³⁶.

Las últimas ampliaciones han sido realizadas por las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre³⁷, y 38/2010, de 20 de diciembre³⁸, con motivo de la adaptación de la regulación de la Comisión Mixta a las previsiones introducidas por el Tratado de Lisboa, que ha reconocido un mayor papel de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión³⁹. Ambas modifican la Ley 8/1994, de 19 de mayo, reforzando las funciones asignadas a la Comisión Mixta.

escasa. Vid. TERESA GONZÁLEZ ESCUDERO, M. y BASABE LLORENS, F., «Papel del Parlamento español en la estructura europea después de Niza», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid nº 6* (junio 2002), pp. 95 y 113.

³⁵ Que ampliaba un poco las funciones. Vid. artículo único de la Ley 18/1988, de 1 de julio, de modificación del artículo 5 de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. *BOE* nº 161, de 6 de julio de 1988.

³⁶ Ley que pasaba a sustituir a las anteriores, derogándolas. Por un lado, mejoraba los mecanismos establecidos para posibilitar un control *ex ante* de los asuntos de la Unión, al establecer el deber de remitir a la Comisión Mixta las propuestas legislativas de la Comisión Europea con la antelación suficiente para su información o para su examen y sin limitarlas a las materias reservadas a la Ley como hacía la anterior regulación; el deber de remitirla un informe sucinto sobre el contenido de las mismas; la posibilidad por parte de la Comisión Mixta de solicitar la ampliación de la información remitida; de celebrar debates sobre éstas en su seno; etc. E incorporaba mecanismos para posibilitar un control *ex post* de la actividad del ejecutivo a nivel de la Unión, al permitir a la Comisión Mixta solicitar la comparecencia del Gobierno tras la aprobación de una propuesta o iniciativa legislativa por el Consejo y al establecer la obligación del Gobierno de comparecer ante el Pleno del Congreso tras la celebración de cada Consejo Europeo. Vid. arts. 3 y 4 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. *BOE* nº 120, de 20 de mayo de 1994. No obstante, pese a este mayor número funciones, la participación seguía encontrando dificultades. Así, por ejemplo, no estaba previsto ningún plazo para que el Gobierno remitiese la información e informes a la Comisión Mixta, produciéndose retrasos en la práctica. Vid. BUENO Y VICENTE, J.M., *op. cit.*, p. 193. Y tampoco se establecían plazos para las comparecencias del Gobierno tras la aprobación de una propuesta por el Consejo, demostrando también la práctica un bajo nivel de comparecencias y el gran transcurso de tiempo entre la petición y la realización de las mismas, siendo por lo general el grupo mayoritario el que decidía qué ministro, cuándo y con qué agenda comparecía. *Ibid.* pp. 207-208.

³⁷ *BOE* nº 308, de 23 de diciembre de 2009

³⁸ *BOE* nº 309, de 21 de diciembre de 2010.

³⁹ Recoge las funciones de los Parlamentos nacionales en un artículo de carácter general (art. 12 TUE), y reconoce expresamente su derecho a participar de forma directa en ciertas materias: así, les atribuye el control del respeto del principio de subsidiariedad, a través del mecanismo de alerta temprana, y prevé su participación en los procesos de modificación de los Tratados (arts. 12.b) y 48 TUE, respectivamente).

Parte las funciones de la Comisión Mixta no varían con respecto de lo establecido en la regulación anterior, así la Comisión⁴⁰:

- Controla, a posteriori, los Decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado de la Unión⁴¹;
- tiene derecho a recibir del Gobierno un informe sucinto sobre el contenido sustancial de las propuestas legislativas que tengan repercusión en España y a recibir la información que obre en poder del mismo sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea;
- puede solicitar al Gobierno, cuando lo considere oportuno, ampliación de la información remitida;
- tiene derecho a ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Unión Europea;
- puede celebrar debates sobre una propuesta legislativa concreta en su seno y solicitar al Presidente de cualquiera de ambas Cámaras, si se considera oportuno, la celebración de un debate en el Pleno respectivo con el mismo fin, participando en ambos casos el Gobierno⁴²;
- puede acordar la comparecencia del Gobierno, tras la aprobación de una propuesta o iniciativa legislativa por el Consejo de la Unión Europea, para dar cuenta de la tramitación y resultados;
- puede elaborar informes sobre aquellas cuestiones relativas a la actividad de la Unión Europea que pueda considerar de interés;
- puede establecer relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los restantes Parlamentos de los países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo; celebrar reuniones conjuntas con los

⁴⁰ Vid. art. 3 apartados a), b) párrafos 2º y 3º, y c) a i) de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Legislación consolidada. Referencia BOE-A-1994-11418.

⁴¹ Señala Viciano Pastor que esta función ya desapareció una vez realizado el control de los decretos legislativos que el Gobierno elaboró como consecuencia de la delegación efectuada en la Ley 47/1985 y que, por lo tanto, la disposición debería haberse redactado en condicional, para referirse a delegaciones futuras y predeterminar que, en el caso de producirse, la Comisión Mixta será el órgano de control de la nueva ley de delegación. Vid. VICIANO PASTOR, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», *Parlamento y Constitución. Anuario*, Nº 3, 1999, p. 89.

⁴² La Comisión Mixta también podrá solicitar, a través de la Mesa del Congreso, que otra u otras Comisiones de ambas Cámaras informen previamente sobre una cuestión determinada. Vid. art. 3 apartado c, párrafo 2º de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Legislación consolidada.

Diputados españoles en el Parlamento Europeo; y mantener relaciones de recíproca información y colaboración con las Comisiones existentes en otros Parlamentos nacionales de Estados miembros de la Unión que tengan competencias similares a las suyas, así como con las correspondientes Comisiones del Parlamento Europeo⁴³.

A dichas funciones se han añadido las novedades introducidas por la reforma de Lisboa. Son, en concreto, las siguientes⁴⁴:

- Recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento. La información se recibirá directamente desde las instituciones europeas⁴⁵.
- Emitir, en nombre de las Cortes Generales y con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea aplicable, el dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad⁴⁶. La potestad para emitir el dictamen motivado corresponderá como regla general a la Comisión Mixta, pero los Plenos del Congreso y del Senado podrán avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por aquélla⁴⁷. Se prevé, además, la posibilidad de consultar a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas sobre las iniciativas legislativas de la Unión, afecten o no a

⁴³ A tal efecto se conferirán facilidades mutuas y se celebrarán cuando fuere conveniente reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones, con la aprobación pertinente de las Mesas de las Cámaras de conformidad con los Reglamentos respectivos. *Ibid.* apartado i, párrafo 2º.

⁴⁴ *Ibid.* apartados b) párrafo 1º y j) a n) del artículo 3.

⁴⁵ Adaptándose así a las nuevas previsiones de Lisboa. Vid. art. 12 TUE y arts. 2 y 3 del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

⁴⁶ Control que, como hemos señalado, el Tratado de Lisboa asigna a los Parlamentos nacionales. Vid. art. 12.b TUE. La Comisión podrá pedir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad, cuando fuese necesario para sus deliberaciones, y el Gobierno deberá remitir dicho informe en el plazo máximo de dos semanas, acompañado de los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la preparación del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno. Asimismo, cuando la Comisión lo considere oportuno, podrá solicitar del Gobierno la ampliación de la información remitida. Vid. art. 3.j de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁴⁷ *Ibid.* art. 5.2. Los dictámenes se remitirán a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea en el plazo máximo de ocho semanas, desde que fue transmitido el proyecto de acto legislativo europeo a las Cámaras, dándose traslado de los mismos al Gobierno para su conocimiento. *Ibid.* apartado 3.

competencias autonómicas, para que tengan conocimiento de las mismas y, en su caso, puedan a su vez remitir un dictamen motivado a las Cortes sobre el respeto del principio de subsidiariedad⁴⁸.

- Solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción del principio de subsidiariedad⁴⁹. La presentación del recurso, por tanto, queda sujeta a la voluntad de los Gobiernos⁵⁰, que podrán descartar de forma motivada la interposición del mismo⁵¹, decisión que deberá justificarse compareciendo ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, pero sólo «cuando ésta así lo solicite»⁵².
- Participar en los procedimientos de revisión simplificados de los Tratados previstos en el artículo 48.7 del Tratado de la Unión Europea⁵³; así como en las actividades de Eurojust y de Europol, en los términos establecidos en los artículos 12 del TUE y 85 y 88 del TFUE, y adoptar las decisiones previstas en el artículo 81.3 del TFUE, sobre aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas⁵⁴.

⁴⁸ *Íbid.* art. 6.1. Posibilidad reconocida a los Parlamentos regionales por el Tratado de Lisboa. Vid. artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas deberán remitir a las Cortes sus dictámenes en un plazo de cuatro semanas, desde que la iniciativa les fue remitida por las Cortes, para que puedan ser tenidos en consideración. Y si la Comisión Mixta decide aprobar un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad deberá incorporar la relación de los dictámenes emitidos por los Parlamentos autonómicos y las referencias para su consulta. Vid. apartados 2 y 3 del art. 6 de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁴⁹ Para ello dispone de un plazo de seis semanas desde la publicación oficial del acto legislativo europeo. *Íbid.* art. 7.2. Se recoge así, de nuevo, lo previsto por el Tratado de Lisboa, que no reconoce directamente a los Parlamentos nacionales la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia, sino a través de sus Gobiernos. Vid. art. 8 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

⁵⁰ Vid. ARANDA ÁLVAREZ, E., «El fortalecimiento de los Parlamentos ante la Unión Europea: la incorporación del early warning system», en CARRILLO, M.; LÓPEZ BOFIA, H. (coordinadores), *La Constitución Europea: actas del III Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, p. 289.

⁵¹ Tanto si ha sido solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta para la Unión Europea. Vid. apartado 3 del art. 7 de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁵² *Íbid.*

⁵³ Pues la iniciativa del Consejo Europeo de utilizar estos procedimientos debe ser transmitida a los Parlamentos nacionales, que pueden oponerse a que los mismos sean utilizados. Vid. art. 48.7 del TUE.

⁵⁴ La Ley 24/2009 añadía que la oposición de las Cortes a la utilización de los procedimientos de revisión simplificados corresponde a los Plenos del Congreso y del Senado,

— Recibir la información de las solicitudes de adhesión a la Unión Europea, con arreglo a lo previsto en el artículo 49 del Tratado de la Unión Europea.

Por su parte, la Ley 38/2010 ha introducido dos nuevos capítulos en la Ley 8/1994, para regular las comparecencias periódicas del Gobierno y la participación y comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta⁵⁵.

Así, se establece que la Mesa de la Comisión, a la vista del calendario de reuniones semestrales del Consejo, decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos que deban comparecer ante la Comisión Mixta antes de la reunión del Consejo, con el fin de que manifiesten la posición del Gobierno sobre los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión de aquél. Asimismo, se dispone que al final de cada presidencia semestral del Consejo comparecerán ante la Comisión Mixta el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la unión Europea, para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia⁵⁶.

Y por lo que respecta a la participación y comparecencia de los Gobiernos Autonómicos, se establece que sus miembros podrán solicitar comparecer ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto que sobre las materias en las que ostentan algún tipo de competencia tiene la normativa de las instituciones de la Unión Europea y las propuestas de actos legislativos y

a propuesta de la Comisión Mixta. Procedimiento que también se aplicará a la oposición de las Cortes a las decisiones del Consejo relativas a la determinación de los aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario. Y establecía que la participación de las Cortes en la evaluación de las actividades de Eurojust y en la supervisión política de Europol se realizaría con carácter general a través de la Comisión Mixta y, en su caso, con la intervención de las comisiones legislativas competentes de cada Cámara. Vid. Capítulo III de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre. Y decimos añadía porque, extrañamente, estas disposiciones han desaparecido tras la reforma efectuada por la ley 38/2010, lo que no tiene mucho sentido, máxime cuando en el artículo 3.1, relativo a los procedimientos de revisión simplificados, sigue remitiendo al artículo 8 de la Ley, que tras la nueva modificación no tiene nada que ver con dichos procedimientos. Las disposiciones se mantienen en 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 previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

⁵⁵ Vid. art. segundo de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre.

⁵⁶ Vid. nuevos art. 8 y 9 de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

otros documentos emanados de instituciones de la Unión. Comparecencias cuya celebración se acordará por la Mesa de la Comisión Mixta o a petición de dos grupos parlamentarios⁵⁷.

2. MEJORAS Y DEFICIENCIAS DE LA NUEVA REGULACIÓN

La nueva regulación de la Comisión Mixta, examinada en el punto anterior, implica algunas mejoras de sus funciones y corrige algunas de las deficiencias existentes en la regulación anterior. Sin embargo, todavía persisten algunos puntos en los que sería necesario mejorar.

Así, uno de los cambios más importantes es que la información pasará a ser recibida directamente de las Instituciones de la Unión sin la intermediación del Gobierno, lo que durante la regulación anterior había generado retrasos en la recepción⁵⁸. Cambio de suma importancia para que la Comisión Mixta pueda participar en la formación de la posición nacional que ha de defenderse luego a nivel de la Unión y para que pueda iniciar un control de la acción del Ejecutivo en dicho nivel. Debe recibir la información con tiempo suficiente para su análisis y para la adopción de una posición. Sin embargo, para otra información que debe remitir el Gobierno sigue sin establecerse un plazo⁵⁹, con excepción del informe relativo a la conformidad del acto le-

⁵⁷ *Ibid.* artículo 10.

⁵⁸ Efectivamente, el anterior Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam dejaba la transmisión de la información en manos de los Ejecutivos, sin fijar un plazo para que éstos remitiesen la información a los Parlamentos nacionales. Vid. punto I.2 del Protocolo sobre el Comedido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado de Ámsterdam. *DOCE* n° C 340, de 10 de noviembre de 1997. Lo que no era obstáculo para que a nivel interno se hubiese podido establecer dicho plazo. Esta regulación se ha mantenido hasta la reforma operada por el Tratado de Lisboa, el cual finalmente ha previsto que sean las instituciones de la Unión quienes transmitan directamente la información. Vid. FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., «The Role of National Parliaments in the EU after the Lisbon Treaty», en ROY, J.; DOMÍNGUEZ, R. (eds), *The Lisbon Fado: The European Union under Reform*. Jean Monnet Chair, University of Miami. Miami-Florida European Union Center, 2009, pp. 148 y ss. Cambio que como observamos ha recogido la normativa española.

⁵⁹ Por ejemplo, el informe que debe remitir sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas que tengan repercusión en España, que simplemente se señalada debe remitir a la mayor brevedad posible; o la información que obre en poder del Gobierno sobre las actividades de las instituciones de la Unión. Vid. apartados b) y d) Ley 8/1994. Legislación consolidada.

gislativo con el principio de subsidiariedad que la Comisión Mixta puede pedir al Gobierno y que en cuyo caso deberá remitir en el plazo de dos semanas⁶⁰.

Igualmente, suponen también una cierta mejora los cambios introducidos respecto a las comparecencias del Gobierno, las cuales son fundamentales no sólo para que el Gobierno informe a la Comisión Mixta sino también para que ésta pueda realizar un control sobre el mismo. Así, la nueva regulación establece que la Mesa de la Comisión, a la vista del calendario de reuniones semestrales del Consejo, decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos que deban comparecer ante ella antes de la reunión del Consejo. Por tanto, mientras que con la anterior regulación no se establecía nada al respecto, por lo que aunque se acordase la comparecencia el Gobierno podía decidir comparecer cuando lo considerase oportuno, con la nueva regulación la comparecencia tendrá que realizarse antes de la reunión del Consejo. Ahora bien, la decisión de qué miembros comparecerán recae en la Mesa, por lo que si no hay consenso la decisión última seguirá dependiendo de la mayoría parlamentaria⁶¹. Y sigue sin establecerse una obligación de comparecer a posteriori, tras la reunión del Consejo, para que la Comisión pudiese verificar si el Gobierno ha tenido en cuenta sus indicaciones y, fundamentalmente, para que pueda llevar a cabo su labor de control de la actuación del Gobierno en dicho nivel. Sólo se prevé esa comparecencia aprobada la propuesta o iniciativa legislativa por el Consejo, pero no se establece como una obligación sino como una decisión que podrá adoptar la Comisión Mixta⁶².

Asimismo, otra mejora respecto de la regulación anterior, que no preveía nada al respecto, es la previsión de que al final de cada presidencia semestral del Consejo comparecerán ante la Comisión Mixta el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea, para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia⁶³. Aunque, precisamente, las comparecencias de estos dos altos cargos son las que deberían ser mayores, pues son los encargados de coordinar la política comunitaria⁶⁴.

También se ha establecido que se celebrarán un número de reuniones pe-

⁶⁰ *Íbid.* apartado j)

⁶¹ Vid. PRESNO LINERA, M. A., «Sistema de partidos y control parlamentario», *Revista de las Cortes Generales* n° 46, 1999, p. 107.

⁶² Vid. último párrafo art. 3.c de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁶³ *Íbid.* nuevos art. 8 y 9.

⁶⁴ Vid. BUENO Y VICENTE, J. M., *op. cit.*, pp. 201 y ss.

riódicas, «al menos dos veces al mes durante los períodos de sesiones»⁶⁵, que si bien es otra mejora respecto de la regulación anterior, que tampoco establecía nada al respecto, todavía no alcanza a la frecuencia de reuniones realizadas por otras comisiones especializadas de otros Estados miembros⁶⁶. Durante la IX Legislatura se incrementaron notablemente el número de sesiones de la Comisión⁶⁷, celebrándose en momentos puntuales incluso más de cuatro reuniones al mes⁶⁸. En la actual X Legislatura, algunos meses se han llegado a celebrar hasta tres reuniones al mes⁶⁹, manteniéndose la regla general de dos reuniones al mes⁷⁰. Incluso algún mes sólo se ha celebrado una reunión⁷¹. Por lo tanto, no se llega a la celebración de una reunión semanal como regla general tal y como ocurre en otras Comisiones especializadas en los asuntos de la Unión. Es más, la Comisión Mixta no celebra reuniones durante los períodos de vacaciones parlamentarias, salvo algunas sesiones extraordinarias celebradas en el mes de julio en algunos períodos legislativos. Encontramos así también otra diferencia con otros Parlamentos, como el da-

⁶⁵ Vid. apartado 7.2 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, introducido por 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 previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

⁶⁶ Algunos realizan una reunión por semana o incluso más de una. Así, por ejemplo, en Dinamarca la Comisión especializada en los asuntos de la Unión, la *Europaudvalget*, se reúne todos los viernes, excepto agosto, pudiéndose convocar reuniones extraordinarias. Vid. FOLKETINGET, *The European Affairs Committee of the Danish Parliament*, January, 2012, p. 12. Disponible en www.thedanishparliament.dk/Publications

⁶⁷ Celebró 75 sesiones, mientras que en la VIII Legislatura se celebraron 24. Vid. Sesión nº 75 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, celebrada el 20 de septiembre de 2011. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, nº 211, de 20/09/2011, p. 13.

⁶⁸ Por ejemplo, antes del comienzo de la Presidencia española en el primer semestre de 2010 y al final de la misma: en el mes de noviembre de 2009 se celebraron ocho reuniones, siete de ellas para la comparecencia de distintos ministros del Gobierno para informar sobre el programa y las prioridades de la Presidencia española de la Unión Europea. Dichas sesiones pueden consultarse a través de la web del Congreso de los Diputados: www.congreso.es

⁶⁹ Febrero, marzo y octubre de 2012. *Íbid.*

⁷⁰ Mayo, junio, noviembre y diciembre de 2012. *Íbid.*

⁷¹ Abril y septiembre de 2012, incumpléndose así lo previsto en la Resolución de las Mesas del Congreso. *Íbid.*

nés, que celebra una reunión semanal todos los meses del año a excepción de Agosto, siguiendo así el calendario de las Instituciones europeas⁷².

Por último, otra de las mejoras más destacadas es la previsión de su participación en el control del respeto del principio de subsidiariedad, pues como hemos examinado les corresponderá emitir en nombre de las Cortes Generales el dictamen motivado sobre la vulneración del citado principio. A este respecto, la Comisión Mixta ya comenzó a participar en 2009 en los ensayos piloto sobre el control del principio de subsidiariedad realizados por la COSAC⁷³. Durante la IX legislatura la Comisión Mixta analizó el cumplimiento del citado principio por distintas propuestas de actos legislativos de la Unión, aprobando dos dictámenes motivados que consideraban la vulneración del mismo: el Dictamen 1/2011, en el que consideraba que la propuesta de Directiva del Consejo no era conforme con el principio de subsidiariedad al carecer de la preceptiva «ficha de subsidiariedad»⁷⁴; y el Dictamen 2/2011, en el que entendía que la propuesta de Reglamento sobre la creación de protección mediante una patente unitaria europea adolecía de un defecto grave de base jurídica que impedía a la misma entender que la Comisión había respetado el principio de subsidiariedad⁷⁵.

⁷² Vid. FOLKETINGET, *op. cit.*, p. 12.

⁷³ Para lo que aprobó unos criterios provisionales para realizar dichos ensayos que posteriormente se recogieron en la propuesta de modificación de la regulación de la Comisión Mixta. Vid. SOBRIDO PRIETO, M., «El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa» en OLESTI RAYO, A. (coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las Competencias autonómicas. Seminarios. Barcelona, 17 de junio y 14 de septiembre de 2009*, Generalitat de Catalunya, Departament d'Interior, Relacions Institucionals i Participació, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010, pp. 33-34.

⁷⁴ Cuya falta entiende que impide conocer de forma pormenorizada los argumentos de las instituciones legislativas comunitarias para justificar el respeto del principio de subsidiariedad. Vid. *BOCG, Seria A, Núm. 446*, de 22 de junio de 2011, pp. 3 y 4.

⁷⁵ *Íbid.* p. 5. Señala Comisión Yagüe que el motivo principal de este segundo dictamen era servir de refuerzo a la posición del Gobierno español respecto a la patente unitaria europea y las lenguas de procedimiento que se utilizarían para las mismas, totalmente contrario a la exclusión del español frente al inglés, francés y alemán, por lo que entiende que la Comisión Mixta realizó en este caso de forma impropia la función que tiene encomendada en virtud del mecanismo de alerta temprana, pues debe pronunciarse sobre la compatibilidad o no de la propuesta normativa con el principio de subsidiariedad y no utilizar este mecanismo para apoyar y preservar los intereses del Estado. Vid. CAMISÓN YAGÜE, J. A., *Las cortes generales y el control del principio de subsidiariedad: una visión práctica. Los dos primeros dictámenes negativos en el marco del procedimiento de alerta temprana*, Dykinson, Madrid, 2012, pp. 114 y ss.

Durante la X Legislatura, la Comisión Mixta ha aprobado siete dictámenes motivados, si bien sólo tres pueden calificarse verdaderamente como tal: los dictámenes 1/2012⁷⁶, 5/2012⁷⁷ y 1/2013⁷⁸. En todos ellos la Comisión Mixta entiende vulnerado el principio de subsidiariedad. En el resto de los dictámenes, la Comisión Mixta entiende que se respeta el principio de subsidiariedad, si bien presenta algunas observaciones⁷⁹.

Como es posible observar, la Comisión Mixta utiliza la calificación de dictamen motivado tanto para dictámenes desfavorables como favorables pero en los que señala observaciones⁸⁰. De acuerdo con el artículo 3.j de la Ley 8/1994, el dictamen motivado es sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, mientras que según el apartado 1 del artículo 5 es sobre la aplicación del citado principio. En el primer caso, por tanto, parece que se circunscribe el dictamen a los casos de vulneración, mientras que en el segundo parece que cabría tanto para casos favorables como desfavorables. La Comisión Mixta ha acogido el segundo criterio pero, en nuestra opinión, debería seguirse el primer criterio y adoptar un dictamen motivado sólo en los casos en que se entienda que la propuesta normativa de la Unión vulnera el principio de subsidiariedad, lo que sería más conforme con lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Además, en los casos en que no se entienda vulnerado el citado principio pero se deseen presentar observaciones a la Comisión Europea, las mismas se pueden encauzar a través del diálogo político, que cubre todos los aspectos de los documentos que se transmiten a los Parlamentos naciona-

⁷⁶ En el mismo la Comisión Mixta señala que la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo incumple el principio de subsidiariedad pues no justifica plenamente que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los Estados miembros en ninguno de sus niveles. Vid. Dictamen 1/2012, de 6 de marzo, *BOCG*, Serie A, Núm. 24, de 14 de marzo de 2012, p. 4.

⁷⁷ La Comisión señala que la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo no respeta el principio de subsidiariedad y de proporcionalidad pues supone una injerencia en las competencias de los Estados miembros que no se justifica por la mejora de la normativa europea. Vid. Dictamen 5/2012, de 12 de junio, *BOCG*, Serie A, Núm. 62, de 20 de junio de 2012, p. 6.

⁷⁸ En el que la Comisión Mixta considera que la Directiva propuesta vulnera el principio de subsidiariedad ya que no se acredita que los objetivos que pretende no puedan lograrse a través de la reglamentación con control. *BOCG*, Serie A, Núm. 125, de 6 de febrero de 2013

⁷⁹ Vid. dictámenes 2/2012, 3/2012, 4/2012 y 6/2012. *BBOCG*, Serie A, Núms. 34, de 4 de abril de 2012, 48, de 14 de mayo de 2012, y 89, de 19 de octubre de 2012.

⁸⁰ Vid., por ejemplo, dictámenes 1/2011, 2/2011, 1/2012, 2/2012, entre otros.

les y no sólo la subsidiariedad⁸¹. No obstante, la Comisión Europea no olvida que la elección del método de trabajo y la forma de los dictámenes motivados corresponde a los Parlamentos nacionales y examina todos los dictámenes que se la presentan, respondiendo también a las observaciones que los Parlamentos presentan en dictámenes favorables respecto al respeto del principio de subsidiariedad⁸².

3. INFLUENCIA DE LOS FACTORES CONSTITUCIONALES DEL ESTADO ESPAÑOL EN LAS FUNCIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

Como hemos examinado en el apartado anterior la Comisión Mixta ha ganado nuevas atribuciones gracias a las novedades introducidas por el Tratado de Lisboa, que mejoran la regulación anterior. A través la misma, por lo tanto, las Cortes pueden manifestar sus opiniones sobre las propuestas normativas de la Unión y llevar a cabo el control de la acción del Gobierno en dicho nivel. Ahora bien, como hemos examinado en el punto II del presente estudio, determinados factores constitucionales⁸³ pueden incidir en la mayor o menor eficacia de los mecanismos de participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión. Por tanto, la eficacia de los mecanismos establecidos en España se ve condicionada también por algunos factores constitucionales del Estado español, como veremos a continuación.

España, al igual que otros países miembros, cuenta con una forma de gobierno parlamentaria. Forma de gobierno marcada, igualmente, por la realidad política del país. Por regla general, el Gobierno cuenta con la mayoría en las Cortes, bien porque ha obtenido mayoría absoluta, bien porque ha con-

⁸¹ Vid. Dispositions pratiques pour la mise en œuvre du mécanisme de contrôle de la subsidiarité visé par le protocole n° 2 du traité de Lisbonne: lettre du président Barroso et de la vice-présidente Wallström du 1er décembre 2009, p. 4. Disponible en la web de la Secretaría General de la Comisión Europea (relaciones con los parlamentos nacionales): www.ec.europa.eu/dgs/secretariat_general

⁸² La Comisión simplemente invita a los Parlamentos nacionales a que distingan en la medida de lo posible entre los aspectos de la subsidiariedad y las cuestiones de fondo de la propuesta, y a que sean lo más claros posibles sobre el cumplimiento o no de la propuesta con el principio de subsidiariedad. *Ibid.*

⁸³ Como la forma de gobierno, la realidad política del país, el sistema electoral, la estructura del Parlamento, la forma del Estado o el mayor o menor euroescepticismo del país. Al respecto, ver el punto II del presente estudio.

seguido formar una coalición que lo sustenta. Realidad política que viene marcada por el sistema electoral establecido⁸⁴.

Por lo tanto, la participación y los controles que las Cortes, y por ende la Comisión Mixta, puedan desarrollar están condicionados por el actual Estado de Partidos. Este ha afectado a la preponderancia tradicional de las Cortes y, en especial, a su función de control. El partido o partidos que asumen la dirección política del Estado tienen en sus manos tanto el Gobierno como la mayoría parlamentaria por lo que, en consecuencia, el Gobierno ve fácilmente convalidadas sus decisiones⁸⁵, no sólo las adoptadas a nivel nacional sino también en materia europea.

Luego, aunque a través de la Comisión Mixta las Cortes pueden manifestar su opinión sobre las propuestas normativas de la Unión, el Gobierno conserva la libertad para tenerlas en cuenta o no. No existe un mandato de negociación al Gobierno, como existe por ejemplo en el modelo danés, ni tampoco una reserva de examen parlamentario que pueda invocar el Gobierno en el Consejo⁸⁶, por lo que la Comisión Mixta no tiene capacidad de influir en las decisiones del mismo. Además, en el modelo parlamentario español, al tener el Pleno más peso que las comisiones especializadas, los trabajos de la Comisión Mixta tienen escasa incidencia⁸⁷.

Además, ha de tenerse en cuenta que a través de la información que recibe, los debates que puede celebrar, y las comparecencias de miembros del Gobierno ante la misma, la Comisión Mixta puede realizar una importante función de control de la actividad del Gobierno. No obstante, la eficacia de esta función de control también se ve condicionada por estos factores consti-

⁸⁴ La Constitución española establece como criterio para la elección del Congreso de los Diputados la representación proporcional. Vid. art. 68.3 CE. Y la Ley Electoral de 1985 opta por el sistema d'Hondt para dichas elecciones. Vid. art. 163 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General. Ahora bien, se trata de un sistema que sólo funciona verdaderamente como proporcional en las circunscripciones que reparten más de siete u ocho diputados (una cuarta parte del total), actuando en el resto como mayoritario. Se produce así una desviación a favor de los partidos más votados, a los que se asigna un número de escaños superior a los que proporcionalmente le corresponderían en relación con los votos obtenidos. Vid., asimismo, NOHLEN, D., SCHULTZE, R.-O., «Los efectos del sistema electoral español sobre la relación entre sufragios y escaños. Un estudio con motivo de las elecciones a Cortes de 1982», *Reis: Revista española de investigaciones sociológicas*, N° 30, 1985, pp. 182-183.

⁸⁵ Vid. RUBIO LLORENTE, F., «El control parlamentario», en *La Forma del poder*, Madrid, CEC, 1993, p. 254.

⁸⁶ Vid. STORINI, C., *op. cit.*, p. 157.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 158.

tucionales y por cómo están regulados los distintos instrumentos de control en el ordenamiento español⁸⁸.

Así, tal y como hemos examinado en el punto anterior, el Gobierno debe comparecer ante la Comisión Mixta antes de la reunión del Consejo y tras la aprobación de la propuesta o iniciativa legislativa por el mismo⁸⁹. Efectivamente, es una mejora respecto de la regulación anterior, sin embargo, la decisión de acordar los miembros que deban comparecer recae en la Mesa, por lo que la decisión última respecto a quién comparecerá corresponde a la mayoría parlamentaria si no hay consenso⁹⁰. Y, como ya hemos señalado en el punto anterior, no se establece la misma obligación de comparecer tras la reunión correspondiente del Consejo, para así poder verificar que la actuación del Gobierno se ha ajustado a lo explicado a la Comisión Mixta. Simplemente se establece que la Comisión podrá acordar la comparecencia del Gobierno tras la aprobación de la propuesta o iniciativa legislativa, por lo que dicha comparecencia dependerá nuevamente de la mayoría parlamentaria.

La ampliación de la información recibida de las instituciones de la Unión queda, asimismo, sujeta a la decisión de la mayoría parlamentaria, pues se establece que la solicitud al Gobierno se realizará por la Comisión Mixta cuando lo considere oportuno⁹¹.

Y en cuanto a la celebración de debates sobre propuestas legislativas de la Comisión Europea, si bien podrán solicitarla cualquier Grupo parlamentario su celebración será acordada por la Comisión o, por delegación de ésta, por su Mesa⁹². Por lo tanto, la realización efectiva del debate dependerá asimismo de la mayoría.

Por lo tanto, al contar como indicamos por regla general el Gobierno con la mayoría en el parlamento, y al reproducirse esta composición de fuerzas tanto a nivel de la Comisión Mixta, como de la Mesa y de las ponencias que

⁸⁸ Como señala Sánchez Navarro, la regulación de los mismos en España no posibilita su ejercicio al margen de la voluntad de la mayoría parlamentaria, lo que contribuye a que la eficacia del control parlamentario sea mínima. Vid. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *La oposición parlamentaria*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 111-285.

⁸⁹ Vid. art. 8 y apartado c, último párrafo del art. 3, de la Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁹⁰ Pues la Mesa es un órgano de composición mayoritaria, ya que se reproduce la composición de fuerzas del Parlamento.

⁹¹ *Ibid.* último párrafo del apartado b) del art. 3.

⁹² Vid. punto primero apartado 2 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995.

se puedan establecer⁹³, los acuerdos que se puedan adoptar quedarán condicionados a la voluntad de esa mayoría parlamentaria, ya que para la adopción de los mismos basta la mayoría simple⁹⁴. Y aunque en algunas ocasiones se hayan adoptado acuerdos de forma consensuada⁹⁵, se trata simplemente de una práctica o uso parlamentario que, por lo tanto, no tiene por qué ser mantenido⁹⁶.

Es por ello que ciertas tareas, y especialmente la tarea de control como señala Presno Linera, deberían corresponder a las formaciones minoritarias presentes en el Parlamento, y por lo que determinadas decisiones que se atribuyen a las Cámaras, como las solicitudes de comparecencia de los miembros del Gobierno, no tendrían que adoptarse de acuerdo con el principio de mayoría, pues la función del Parlamento es la de posibilitar no sólo la expresión de la voluntad política de la mayoría sino también la difusión de la crítica a esa orientación por parte de las otras opciones políticas⁹⁷.

Como la mayoría que predomina puede frenar el control por el Parlamento, deben reforzarse los instrumentos de control que posibiliten el control *en* el Parlamento que realizan las minorías⁹⁸, para que puedan obtener informa-

⁹³ Pues sus miembros son designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras. Vid. art. 2 Ley 8/1994. Legislación consolidada.

⁹⁴ *Íbid.*

⁹⁵ Por ejemplo, se ha utilizado a la hora de fijar comparecencias, y también para nombrar como Presidente de la Comisión a un miembro del principal grupo parlamentario de la oposición. Vid. DELGADO IRIBARREN, M., «Veinticinco años de funcionamiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea» en MOLINA, I., SALVADOR, M., KÖLLING, M. (coord.), *Democracia parlamentaria, subsidiariedad e integración europea: El fortalecimiento de las Cortes Generales y los demás parlamentos de los estados miembros en los asuntos relativos a la UE*. Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Real Instituto Elcano y Fundación Manuel Giménez Abad, p. 13 (En prensa).

⁹⁶ Así, por ejemplo, en la actual legislatura no se ha mantenido la práctica de nombrar Presidente de la Comisión Mixta a un miembro del principal partido de la oposición, ya que el actual Presidente forma parte del grupo parlamentario popular. La composición de la Comisión Mixta puede consultarse en: www.congreso.es

⁹⁷ Vid. PRESNO LINERA, M. A., *op. cit.*, p. 93. Las minorías deben tener derecho a debatir, criticar e investigar, aunque al final la decisión última siga correspondiendo a la mayoría. Vid. ARAGÓN REYES, M., «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales» en ARAGÓN REYES, M.; GÓMEZ MONTORO, A. J., *El Gobierno. Problemas constitucionales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, pp. 61-62. En el mismo sentido, vid. SÁNCHEZ NAVARRO, A. J., *op. cit.*, pp. 111-112.

⁹⁸ Vid. SORIANO DÍAZ, R. L., «El Parlamento mediado. ¿Controla, legisla y representa», *Derecho y conocimiento*, vol. 1, p. 179.

ción y generar un debate que permita confrontar los defectos de la acción del Gobierno ante la opinión pública. Por ello, las decisiones relativas a la solicitud de ampliación de información, la celebración de debates o la solicitud de comparecencia de miembros del Gobierno, deben quedar abiertos a las minorías.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo del presente estudio hemos analizado uno de los mecanismos a través de los cuales se ha articulado la participación de las Cortes Generales en los asuntos de la Unión: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Y hemos examinado, asimismo, cómo determinados factores constitucionales del Estado español afectan a la eficacia de las funciones asignadas a la misma.

Las funciones de la Comisión Mixta se han ido incrementando desde sus orígenes hasta la actualidad, habiéndose adaptado la regulación española en la última reforma a las nuevas funciones asignadas a los Parlamentos nacionales por el Tratado de Lisboa, lo que ha mejorado notablemente las funciones de la Comisión. La nueva regulación termina con los retrasos en la remisión de información, mejora las obligaciones de comparecencia del Gobierno e incorpora el mecanismo de participación en el control del respeto del principio de subsidiariedad.

Ahora bien, la forma de gobierno y la realidad política del Estado español, así como factores de nuestra organización y cultura parlamentaria, condicionan la eficacia de las nuevas funciones asignadas a la Comisión Mixta. Aunque a través de la misma las Cortes Generales puedan manifestar sus opiniones sobre las propuestas normativas de la Unión, éstas no vinculan al Gobierno, que conserva la libertad para tenerlas en cuenta o no. Al contar el Gobierno con la mayoría parlamentaria ve generalmente convalidadas sus decisiones. Por lo tanto, la única posibilidad de que los mecanismos establecidos posibiliten un efectivo control y participación en los asuntos de la Unión es que el Gobierno de turno lo posibilite. La mayor participación y control dependerá, por tanto, de la disposición del Gobierno en cada momento.

Por ello, para mejorar la efectividad de las funciones con las que cuenta la Comisión Mixta, y de esta forma mejorar paralelamente la efectividad de participación de las Cortes, deberían realizarse algunas modificaciones. Por un lado, y tal y como ha recomendado el Consejo de Estado, debería recogerse en la Constitución un mecanismo de participación de las Cortes en el

proceso de elaboración de las normas de la Unión que incluyese la obligación del Gobierno de tomar en consideración la opinión de las mismas⁹⁹. Por otro, debería potenciarse el papel de las minorías en la que es la labor por excelencia de la Comisión Mixta: el control de la acción del Gobierno en los asuntos de la Unión. Así, sería necesario que también se adecuasen algunos de los instrumentos de los que dispone la Comisión Mixta para que no puedan ser obstaculizados por la mayoría parlamentaria. En especial, que la decisión sobre la celebración de debates, la solicitud de ampliación de información, o las solicitudes de comparecencia de miembros del Gobierno no dependan de dicha mayoría y que queden abiertos a las minorías. Pues precisamente todas estas funciones están íntimamente relacionadas con la labor de control. Labor que debería ser realizada por la minoría parlamentaria, que es la que generalmente más autónomamente puede realizar dicho control¹⁰⁰. Y, evidentemente, la oposición debe concienciarse también del importante papel que han de desarrollar y ejercer efectivamente su función de control.

LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.
SUS NUEVAS COMPETENCIAS TRAS EL TRATADO DE LISBOA
Y LA INFLUENCIA DE LOS FACTORES CONSTITUCIONALES
DEL ESTADO ESPAÑOL EN SU EFICACIA

RESUMEN: El proceso de integración europeo ha implicado una pérdida paralela de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros. Para intentar paliar dicha pérdida las Cortes Generales, al igual que los demás Parlamentos nacionales, han articulado mecanismos de participación en los asuntos de la Unión. En concreto, su participación se ha canalizado, como en otros Estados miembros, a través de un órgano especializado en dichos asuntos: la Comisión Mixta (Congreso-Senado) para la Unión Europea.

⁹⁹ Vid. punto 6 de la Parte III del Informe del Consejo de Estado sobre modificaciones de la Constitución Española de 16 de febrero de 2006, pp. 111-112. Efectivamente, como señala Laso Pérez, es dudoso que la constitucionalización de tal mecanismo por sí misma pueda cambiar la cultura parlamentaria y práctica existente. Vid. LASO PÉREZ, J., *op. cit.*, p. 432. No obstante, ello no obsta para la conveniencia de su constitucionalización, e igualmente sería conveniente reformar nuestra Constitución, al igual que han hecho otros Estados miembros, para aclarar las consecuencias, requisitos y límites de nuestra integración en la Unión. En este sentido, vid. el voto particular del Magistrado D. Ramón Rodríguez Arribas respecto de la Declaración del Pleno del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre de 2004, *BOE* nº 3, de 4 de enero de 2005, p. 20.

¹⁰⁰ Vid. LÓPEZ GUERRA, L., «El titular del control parlamentario», en VV.AA. *Problemas actuales del control parlamentario. VI jornadas de derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, p. 161.

Sus funciones se han ido incrementando desde su creación y se han visto reforzadas tras las últimas modificaciones introducidas para adaptar las mismas a las previsiones del Tratado de Lisboa. Ahora bien, cuestión distinta son las posibilidades de la Comisión Mixta —y por ende de las Cortes— de influir verdaderamente en la posición del Gobierno y de realizar un control de sus actividades en los asuntos de la Unión, pues factores constitucionales propios del Estado —como la forma de gobierno, la realidad política o el sistema electoral— inciden en la eficacia y efectividad de dichos mecanismos.

PALABRAS CLAVE: Cortes Generales, Comisión Mixta para la Unión Europea, participación en los asuntos de la Unión.

SPAIN'S JOINT COMMITTEE FOR THE EUROPEAN UNION.
NEW COMPETENCES AFTER THE LISBON TREATY AND THE INFLUENCE
OF THE CONSTITUTIONAL FACTORS OF THE SPANISH STATE
UPON ITS EFFECTIVENESS

ABSTRACT: The European integration process has implied a parallel loss of competences of the Member States' Parliaments. In order to mitigate that loss of competences the Spanish Parliament, as other National Parliaments, has established mechanisms to allow its participation in European Union issues. Specifically, it has systematized its participation, as in other Member States, through a committee specialized in European affairs: the Joint Committee for the European Union. Its competences have increased since its origins and have been reinforced by the last modifications introduced by the Lisbon Treaty. That said, a different matter is the possibilities of the Joint Committee —and therefore the possibilities of the Parliament— to really influence over Government's position and to carry on the scrutiny of its activities in the European Union's affairs, because certain constitutional factors —as the form of government, the political reality or the electoral system— have an impact on the efficacy and effectiveness of the said mechanisms.

KEY WORDS: Spanish Parliament, European Affairs Committee, participation in European Union Affairs.

LA COMMISSION MIXTE POUR L'UNION EUROPÉENNE.
SES NOUVELLES COMPÉTENCES APRES LE TRAITÉ DE LISBONNE
ET L'INFLUENCE DES FACTEURS CONSTITUTIONNELS
DE L'ÉTAT ESPAGNOL SUR SON EFFICIENCE

RÉSUMÉ: Le procès d'intégration européenne a impliqué une perte des compétences des Parlements Nationaux des États membres. Pour tenter de remédier cette perte des compétences, le Parlement espagnol, comme d'autres Parlements Nationaux, a établie des mécanismes de participation dans les affaires de l'Union. Spécifiquement, sa participation c'est canalisé, comme dans autres États membres, à partir d'un organisme spécialisé

dans les affaires de l'Union: la Commission Mixte pour l'Union Européenne. Ses fonctions ont augmenté depuis ses origines et ont été renforcées après les dernières modifications réalisées par le Traité de Lisbonne. Cependant, c'est une autre affaire les chances de la Commission Mixte —et pourtant du Parlement espagnol—, pour vraiment influencer sur la position du Gouvernement et pour réaliser un contrôle de ses activités dans les affaires de l'Union. Parce que des facteurs constitutionnelles propres de l'État —comme la forme du gouvernement, la réalité politique ou le système électoral— ils ont une incidence sur la efficacité et l'effectivité de ces mécanismes.

MOTS CLÉS: Parlement espagnol, Commission Mixte pour l'Union Européenne, participation dans les affaires de l'Union.