

Parlamentos nacionales en la Unión Europea: una visión práctica y comparada. Especial mención a la participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea

CARMEN SÁNCHEZ-ABARCA GORNALS

Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea

Resumen

Este artículo ofrece una visión práctica del papel de los parlamentos en la Unión Europea mediante un breve análisis de sus principales funciones, como su participación en el control de la subsidiariedad, el diálogo político, el control del gobierno nacional y la participación en la cooperación interparlamentaria. Estas funciones, y su evolución desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se analizan tanto a nivel europeo comparado como en el caso español, con especial atención a la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Palabras clave: Unión Europea, parlamentos nacionales, control de subsidiariedad, diálogo político, tarjeta verde, control del gobierno, cooperación interparlamentaria, COSAC.

Resum

Aquest article ofereix una visió pràctica del paper dels parlaments a la Unió Europea mitjançant una breu anàlisi de les seues principals funcions, com ara la participació en el control de la subsidiarietat, el diàleg polític, el control del govern nacional i la participació en la cooperació

interparlamentària. Aquestes funcions, i la seua evolució des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, s'analitzen tant a nivell europeu comparat com en el cas espanyol, amb especial atenció a la Comissió Mixta per a la Unió Europea.

Paraules clau: Unió Europea, parlaments nacionals, control de subsidiarietat, diàleg polític, targeta verda, control del govern, cooperació interparlamentària, COSAC.

Abstract

This article offers a practical overview of the role of parliaments in the European Union through a brief analysis of their main functions, such as their participation in subsidiarity checks, political dialogue, the scrutiny of their national government, and participation in interparliamentary cooperation. These functions, and their evolution since the entry into force of the Treaty of Lisbon, are analyzed both at the comparative European level and in the Spanish case, with special attention to the Joint Committee for the European Union.

Key words: European Union / National Parliaments / Subsidiarity Control / Political Dialogue / Green Card / Government Oversight / Interparliamentary Cooperation / COSAC.

Sumario

- I. El Tratado de Lisboa, «Tratado de los Parlamentos»
- II. Funciones de los parlamentos nacionales en la Unión Europea
 1. El control de subsidiariedad: régimen jurídico y evolución
 2. Diálogo político
 3. Control del gobierno nacional
 4. Participación en la cooperación interparlamentaria
- III. Cortes Generales en la UE: la Comisión Mixta para la UE
 1. Control de subsidiariedad: origen y evolución
 2. El sistema español de control del Gobierno en los asuntos europeos
 3. Participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

El presente trabajo aspira a presentar una visión práctica del papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, quince años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que tuvo lugar el 1 de diciembre de 2009.¹ Esta visión debe ser, necesariamente, comparada, ya que la presencia de una red de funcionarios de enlace de cada parlamento nacional en Bruselas ofrece, desde los años 1990, una oportunidad constante de intercambio y conocimiento de la realidad de las distintas cámaras parlamentarias de la UE, así como de cooperación entre ellas y con la propia Unión Europea.

I. El Tratado de Lisboa, «Tratado de los Parlamentos»

El punto de partida de este análisis es el régimen jurídico en el que se enmarca el papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, dentro del Tratado de Lisboa, en concreto su artículo 12, el protocolo número 1 sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y el protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En estas previsiones, el Tratado de la Unión Europea (TUE) otorgó un nuevo y reforzado papel a los parlamentos, tanto al Parlamento Europeo como a los parlamentos nacionales, por lo que fue conocido como «el Tratado de los Parlamentos».

El TUE representó un nuevo intento de reorientación del proceso de integración europea, que matizó el contenido de su predecesor, el ambicioso proyecto de una constitución europea, que fue rechazado en sendos referendos en Francia (29 de mayo de 2005) y Países Bajos (1 de junio de 2005), así como en las posiciones de otros estados miembros en los que no se celebraron dichas consultas. Los motivos de dicho rechazo fueron múltiples, tanto de índole política en sentido estricto

¹ El presente trabajo recoge las líneas principales de la charla impartida en la sesión del curso de derecho parlamentario que se celebró en el Palau de Les Corts Valencianes el 7 de abril de 2025.

(soberanía *versus* mayor integración europea), como socioeconómica (descontento generalizado, lejanía del proyecto europeo, inmediatez de amenazas migratorias y de inseguridad ciudadana).

En este contexto, el Tratado de Lisboa vino a afrontar las imperfecciones de la organización jurídico-política europea y, entre otras cuestiones, intentar resolver el eterno debate entre el principio de legitimidad democrática y la necesaria eficacia en el funcionamiento de las instituciones europeas. Como cuestión subyacente a este debate, debe recordarse el clásico pero aún vigente debate entre soberanía y democracia, frente al cual la Unión Europea aparecería como una creación extraña al concepto de soberanía nacional que se plasma en las constituciones de sus estados miembros.² Ello erosiona el valor de las normas constitucionales nacionales y, entre otros motivos, mantiene vivo el debate entre legitimidad democrática e integración europea. En esta misma línea, la propia naturaleza del Parlamento Europeo, esencialmente distinta de la de un parlamento nacional, limita su capacidad para asegurar por sí solo el funcionamiento democrático de la Unión. La ausencia de un auténtico *demos* europeo, la lejanía respecto a sus electores, la irresponsabilidad en el voto en las elecciones europeas, la complejidad lingüística que implican los 24 idiomas oficiales, la división del Parlamento Europeo en tres sedes (Bruselas, Estrasburgo, Luxemburgo), son algunos de los factores que, al margen de la vocación y competencia de los miembros y la administración del Parlamento Europeo, modélicos en muchos sentidos, dificultan su capacidad para ejercer un control democrático real de las instituciones comunitarias y representar al pueblo europeo.

El Tratado de Lisboa aspiraba por ello a aumentar la legitimidad democrática de la Unión, avanzando hacia una mayor participación de los parlamentos en la actividad de la UE, y continuando así con las modificaciones en este sentido que ya habían introducido las reformas previas de los tratados comunitarios, fundamentalmente la declaración

² Rubio Llorente: «El futuro político de Europa. 2. El déficit democrático de la Unión Europea», *Claves de Razón Práctica*, número 89, 1999.

aneja al Tratado de Maastricht en 1992, la modificación de Ámsterdam en 1997 —que ya introdujo un plazo de seis semanas para un control previo de los parlamentos nacionales— y el Tratado de Niza, que abrió en 2001 un debate «amplio y profundo sobre el futuro de la UE».

El Tratado de Lisboa amplió las competencias legislativas del Parlamento Europeo, convirtiéndole en colegislador en pie de igualdad con el Consejo y reforzando sus competencias frente al Consejo y la Comisión. De este modo, el antiguo proceso de codecisión, conocido hoy como proceso legislativo ordinario, se aplica a más de 40 ámbitos de competencia, lo que suma un total de 85. Entre otras funciones, cabe destacar que el nuevo procedimiento presupuestario garantiza la plena igualdad entre el Parlamento y el Consejo por lo que respecta a la aprobación del presupuesto anual, y el marco financiero plurianual debe contar con el visto bueno del Parlamento.

Junto a este reforzamiento de las competencias del Parlamento Europeo, la implicación de los parlamentos nacionales en «el buen funcionamiento» de la Unión Europea se menciona por primera vez en el cuerpo del Tratado. El citado artículo 12 del Tratado de Lisboa dispone que «Los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión», y enumera las funciones que se les atribuyen.³ Analizaremos a continuación las principales de estas

3 Artículo 12 TUE: «Los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea; b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado; d) participarán en los procedimientos de revisión de los tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente tratado; e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente tratado; f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.»

funciones, en la realidad interparlamentaria europea a día de hoy: el control de subsidiariedad de las iniciativas legislativas europeas, su participación en el diálogo político, el control del gobierno nacional y la participación en la cooperación interparlamentaria.

Los parlamentos nacionales consideran, en su gran mayoría, que un mayor control de la actividad europea de sus gobiernos y el acercamiento al Parlamento Europeo pueden ser un medio adecuado para aumentar su influencia en la elaboración de las políticas de la Unión y asegurar, al mismo tiempo, que la construcción de la Unión Europea se asiente sobre principios democráticos.

El Parlamento Europeo, por su parte, ha considerado generalmente que unas relaciones sólidas con los parlamentos nacionales contribuyen a reforzar su legitimidad y a acercar la Unión a los ciudadanos. El Parlamento Europeo, con este objetivo, lleva a cabo su propio seguimiento de los informes de subsidiariedad, e impulsa un reforzamiento de la cooperación interparlamentaria, tanto a nivel político, con dos vicepresidentes encargados de dicha materia, como a nivel administrativo, como se verá a continuación.

II. Funciones de los parlamentos nacionales en la Unión Europea

1. El control de subsidiariedad: mecanismo de alerta temprana

1.1. RÉGIMEN JURÍDICO

El control del respeto al principio de subsidiariedad por parte de la Comisión Europea, fundamentalmente, constituye uno de los nuevos poderes que el Tratado de la Unión Europea encomienda a los parlamentos nacionales. Así, el artículo 12.*b* TUE establece lo siguiente: «Los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual [...] *b*) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad».

Dicho protocolo establece en su artículo 6 que toda cámara de un parlamento nacional dispone de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo para dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Dichos dictámenes motivados serán, en cualquier caso, tenidos en cuenta por las instituciones europeas. Además, de conformidad con lo establecido en el Protocolo, en el caso en que sean superados determinados umbrales —para cuyo cálculo se atribuyen dos votos a cada parlamento nacional—, la institución europea autora del proyecto deberá volver a estudiar la iniciativa. Con carácter general, el umbral se fija en el tercio de los votos atribuidos, salvo cuando el proyecto de acto legislativo se presente sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, en cuyo caso el umbral se fija en el cuarto de los votos atribuidos.

Asimismo, el Protocolo prevé que en el caso en que se alcance la mayoría absoluta de votos atribuidos a los parlamentos nacionales en relación con un proyecto elaborado en el marco de un procedimiento legislativo ordinario, la Comisión, si decide mantener el proyecto después de volver a estudiarlo, deberá justificar mediante dictamen motivado las razones por la que considera que la propuesta respeta el principio de subsidiariedad. El Protocolo establece asimismo que los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales serán trasladados al legislador de la Unión —es decir, el Consejo y el Parlamento Europeo— para que estos los tengan en cuenta en el procedimiento, de tal forma que antes de que concluya la primera lectura, el Consejo y el Parlamento Europeo deberán estudiar la compatibilidad de la propuesta, que quedará desestimada si el 55 % de los miembros del Consejo o la mayoría absoluta del Parlamento Europeo consideran que la propuesta es incompatible con el principio de subsidiariedad.

Tras la entrada en vigor del TUE los parlamentos nacionales adoptaron, a diferentes ritmos, medidas para incluir en sus reglamentos

los procedimientos que les permitirían ejercer las funciones previstas en el Tratado.

Se presentarán a continuación de forma comparada las medidas que los parlamentos nacionales adoptaron para ejercer estas facultades.

La Conferencia de Órganos de los Parlamentos Nacionales Especializados en Asuntos Comunitarios, más conocida por el acrónimo COSAC, destacó en este momento por su actividad en el ámbito del control de subsidiariedad. Así, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la COSAC promovió nueve ensayos piloto de control de la subsidiariedad, con el fin de que los parlamentos nacionales y, en particular, sus comisiones especializadas en asuntos europeos, tuvieran experiencia en la materia y pudieran intercambiar buenas prácticas en la materia con antelación a la puesta en marcha del mecanismo de control. En los quince años desde la entrada en funcionamiento del mecanismo de alerta temprana, la COSAC ha continuado analizando la labor de los parlamentos nacionales en este ámbito.

Cabe resaltar, en primer lugar, la diversidad, en la medida en que cada cámara establece su propio procedimiento, en función de su dinámica interna parlamentaria y política. Pese a ello, cabría identificar una serie de elementos que permiten facilitar el estudio comparado de los procedimientos en el seno de las cámaras parlamentarias. Estos elementos serán los siguientes: (i) el órgano al que se le encomienda el control de subsidiariedad; (ii) la participación del pleno de la cámara respectiva, y (iii) en el caso de los estados compuestos, la forma de participación de los parlamentos regionales en el procedimiento.

Así, las distintas cámaras optan entre la comisión de asuntos europeos y la comisión sectorial competente por razón de la materia de fondo del proyecto para atribuirle la competencia de elaboración del control de subsidiariedad. Algunas cámaras optan por la comisión de asuntos europeos, como era el caso del parlamento británico antes del

Brexit,⁴ y sigue siendo de los parlamentos francés, español y húngaro, así como de la Cámara de Diputados italiana. El senado neerlandés y los parlamentos sueco y belga atribuyen tal competencia a la comisión sectorial competente. Debe añadirse, al mencionar el Senado belga, que en este momento, y dado el avance del proceso de su abolición, la actividad de dicha comisión es limitada. Son numerosos asimismo los procedimientos en los que participan ambos tipos de comisiones parlamentarias: así, en el caso del senado italiano, la comisión sectorial interviene por defecto de pronunciamiento de la comisión de asuntos europeos; en el caso de los parlamentos rumano, irlandés, búlgaro, portugués, eslovaco y estonio, de la cámara de representantes neerlandesa y del de Bundestag alemán, una de las dos comisiones (normalmente la de asuntos europeos) recaba informes de la otra para, sobre la base de dichos informes o recomendaciones, elaborar su propio informe. Asimismo, el parlamento helénico contempla la celebración de sesiones conjuntas de la comisión de asuntos europeos y de la comisión sectorial competente.

En cuanto a la participación del pleno en el procedimiento de control de subsidiariedad, en los parlamentos neerlandés y finlandés, en los senados belga y checo y en el Bundestag alemán, el pleno siempre interviene para tomar la decisión en nombre de la cámara. En el caso del parlamento bicameral rumano se contempla para ello la celebración de una sesión conjunta de ambos plenos. En la cámara baja polaca y en los parlamentos lituano, irlandés, sueco, húngaro y estonio, el pleno sólo interviene en caso de que la comisión competente para la elaboración del informe haya valorado que existe vulneración del principio de subsidiariedad. En la cámara de representantes checa y belga, la comisión que elabora el informe es la que determina si remite el asunto al pleno. En el caso de la Asamblea Nacional francesa, la Conferencia de Presidentes, al fijar el orden del día de la sesión plenaria,

4 Tras el Brexit, la comisión de control de asuntos europeos de la Cámara de los Comunes continuó activa, realizando un seguimiento de los acuerdos posteriores a la salida del Reino Unido de la UE, hasta su disolución definitiva en 2024.

determina si es oportuno incluir el informe elaborado por la comisión competente.

La participación de los parlamentos regionales se encuentra prevista en artículo 6 del Protocolo en los siguientes términos: «Incumbirá a cada parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas». Sólo los parlamentos austriaco y español hacen constar la obligatoriedad de remitir todos los proyectos de actos legislativos a los parlamentos regionales. En el caso de la Asamblea portuguesa, la regulación aplicable solo prevé la remisión de los proyectos cuando afecten a las competencias de los entes infraestatales. Los informes elaborados por los parlamentos regionales y que estos remitan a los parlamentos nacionales no tienen carácter vinculante. En el caso del parlamento belga y del Bundesrat alemán, se reconoce una participación activa de las regiones en el procedimiento, pero no obligatoriamente de sus asambleas. El parlamento finlandés, por su parte, establece un régimen de participación especial de la asamblea de las islas Aland.

Desde 2010, cuando, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los parlamentos nacionales pusieron en marcha sus respectivos procedimientos para activar el sistema de alerta temprana, se ha podido constatar la dificultad que entraña la aprobación de las tarjetas previstas en el Tratado. Las causas de esta dificultad son múltiples. En primer lugar, debe tenerse presente que corresponde a la Comisión Europea, como guardiana de los tratados, defender el reparto competencial y justificar sus iniciativas legislativas, argumentando su base jurídica como punto de partida del procedimiento legislativo. La probabilidad de que la Comisión Europea haga un enfoque previo de su propuesta que vulnere el principio de subsidiariedad es, por ello, mínima. A esta realidad se suman otros factores que complican la adopción de tarjetas amarillas o naranjas, como son los citados umbrales elevados, la brevedad del plazo de ocho semanas y la heterogeneidad de procedimientos en los parlamentos nacionales. Estos serían algunos de los factores que reducen, en la práctica del complejo mundo

interparlamentario europeo, la posibilidad de que los parlamentos nacionales aúnen sus esfuerzos para aprobar una tarjeta amarilla o naranja en el marco del control de subsidiariedad.

1.2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

De hecho, desde 2010 hasta hoy, el procedimiento de tarjeta amarilla se ha activado en sólo tres ocasiones, mientras que el procedimiento de tarjeta naranja nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera tarjeta amarilla en relación con una propuesta de reglamento presentada por la Comisión sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios (denominada Monti II).⁵ En total, doce de los cuarenta parlamentos nacionales o cámaras de dichos parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de los parlamentos nacionales de once estados miembros presentaron otra tarjeta amarilla a raíz de la presentación de la propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea.⁶ La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta,⁷ indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once estados miembros emitieron una tercera tarjeta amarilla contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La

⁵ Propuesta de reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios, COM (2012) 130.

⁶ Propuesta de reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, COM/2013/0534 final.

⁷ Propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica la Directiva 96/71/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1996, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, COM/2016/0128 final.

Comisión presentó numerosas razones para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad, pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La evolución en el control de subsidiariedad desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede analizarse observando el número de dictámenes o informes enviados anualmente por cada cámara. Desde 2010 a 2024, la Comisión Europea ha recibido más de seis mil informes de subsidiariedad. En estos quince años de funcionamiento del sistema de alerta temprana, las cámaras más activas han ido evolucionando, pero se ha mantenido muy activo el parlamento sueco, el senado francés y las cámaras holandesas.⁸ Cabe destacar el cambio del enfoque de la Comisión Europea en 2012, momento en el que bajo la presidencia de D. Barroso, comenzó a reducir sustancialmente el número de iniciativas legislativas, apostando por una mejor legislación frente a la elevada productividad legislativa de la Comisión Europea en su etapa anterior. Esta línea se confirmó con la Comisión Juncker, en reiterados acuerdos alcanzados en este sentido, y se ha mantenido a través de distintas iniciativas que abogan por la simplificación legislativa, como los paquetes omnibus presentados por la Comisión Von der Leyen. En la Brújula para la Competitividad, presentada en enero de 2025, la Comisión expuso su visión de hacer que la economía de la UE fuera más próspera y competitiva, con las recomendaciones del Informe Draghi como base. En esta línea de simplificación se enmarcan tanto los paquetes omnibus como el objetivo del programa de trabajo de la Comisión Europea para 2025, en el que la Comisión anunció varias medidas para abordar las normas que se solapan o que son innecesarias o desproporcionadas.

⁸ 32º Informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad para 2024, Bruselas, 8.9.2025, COM (2025) 473 final. Elaborado por la Comisión Europea, en virtud del artículo 9 del Protocolo número 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, desde 2018, este informe también abarca las relaciones de la Comisión con los parlamentos nacionales.

Una de las críticas recurrentes al sistema de alerta temprana es el limitado efecto de los dictámenes motivados, cuando no se alcanza el umbral previsto en el Tratado. Las respuestas de la Comisión Europea han evolucionado en los últimos años, siendo cada vez más rápidas y menos genéricas, si bien dificultan el que los parlamentos nacionales que han planteado problemas concretos con una iniciativa vean cambios en el texto de la propuesta que sigan la línea sugerida por su dictamen. Debe mencionarse en este punto el contenido de los citados informes anuales de la Comisión Europea sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que detallan tanto los informes recibidos como las respuestas de la Comisión Europea a dichos informes.

Quince años después de sus inicios, la evolución de la práctica del control de subsidiariedad es analizada de manera recurrente, tanto de manera semestral en los informes de la COSAC como en otros momentos, como en marzo de 2017, con motivo de la creación, por parte de la Comisión Europea, de un Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», que fue uno de los elementos del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el Libro Blanco del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker. Los objetivos del Grupo Operativo, en el que participaron los tres parlamentos nacionales miembros de la troika (parlamento de la presidencia rotatoria del Consejo en ejercicio, la precedente y la siguiente), fueron: formular recomendaciones sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; definir ámbitos políticos en los que los trabajos podrían volver a delegarse o devolverse definitivamente a los estados miembros; y encontrar vías para implicar mejor a las entidades locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión.

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo, la Comisión publicó su paquete sobre la subsidiariedad en octubre de 2018, con el objetivo de reforzar el papel de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la Unión. Una de las principales recomendaciones

adoptadas del Grupo Operativo fue incorporar una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las orientaciones de la Comisión para la mejora de la legislación y utilizarla para presentar las conclusiones de la Comisión en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos.

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad también figuraron en el centro de la Conferencia sobre el Futuro de Europa, que consistió en una serie de diálogos dirigidos por los ciudadanos, con la participación de los parlamentos nacionales, en lo que constituyó un ejercicio democrático singular e inédito en el que la ciudadanía tuvo la posibilidad de debatir, junto con miembros del Parlamento Europeo y diputados nacionales, en un complejo equilibrio de representatividades, las prioridades y desafíos clave y proponer recomendaciones sobre el futuro de Europa. La Conferencia, que se celebró en su última fase en Estrasburgo, duró un año, de abril de 2021 a mayo de 2022, y las Cortes Generales estuvieron representadas por la Comisión Mixta para la Unión Europea. Concluyó con la presentación a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea de un informe final con 49 propuestas y 326 medidas, cuyo seguimiento, fundamentalmente liderado por el Consejo de la UE, ha sido limitado.

El sistema de alerta temprana ha sido, como se ha mencionado, objeto de múltiples debates tanto institucionales como académicos. Pese a las limitaciones obvias del sistema previsto por el Tratado, que reducen en gran medida su impacto, debe reconocerse que su regulación, desde el punto de vista normativo, atribuye a los parlamentos nacionales un control, previo al inicio del procedimiento legislativo, que mejora la legitimidad democrática de dichas iniciativas. Conlleva además otros beneficios, en la medida en que aumenta el conocimiento de las iniciativas legislativas por parte de los parlamentarios que actúan como ponentes de los informes y fomenta el debate europeo en los parlamentos nacionales. Pese a ello, desde un punto de vista político, la repercusión de los informes de subsidiariedad que aprueban los distintos parlamentos es limitada, si bien en este

punto habría que hacer grandes diferencias entre los parlamentos de estados miembros tradicionalmente euroescépticos, que aprueban dictámenes motivados con frecuencia, y aquellos parlamentos, como es el caso de las Cortes Generales, donde la aprobación de un dictamen motivado es algo excepcional.

Dada la dificultad de plantear una reforma de los tratados en la Unión Europea a día de hoy, tanto por las tensiones entre los estados miembros como por el escenario geopolítico mundial, cuyos conflictos afectan a las dinámicas internas europeas, el debate interparlamentario se ha centrado recientemente en las posibles mejoras del sistema de control de subsidiariedad dentro del marco de los tratados vigentes. Dichas mejoras, como la flexibilización del plazo de ocho semanas o la mejora en las respuestas de la Comisión Europea, podrían contribuir a mejorar el funcionamiento del control de subsidiariedad y a subrayar su carácter constructivo, no únicamente de veto a la acción de la Comisión Europea.

2. *Diálogo político*

Más flexibilidad concede, por otra parte, el diálogo político, práctica política instaurada por la Comisión Europea en 2005, durante el mandato del presidente Barroso, tras el ya citado fracaso de la propuesta de una constitución europea,⁹ con el objetivo de contribuir, en el nivel europeo, a restaurar la confianza de los ciudadanos en la democracia representativa.

El número de opiniones enviadas por los parlamentos nacionales en el marco del diálogo político ha ido aumentando, dado que este mecanismo ofrece mayor flexibilidad, al permitir a los parlamentos enviar sus opiniones a la Comisión Europea sin los límites estrictos, tanto temporales como de contenido, del control de subsidiariedad de

⁹ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: «Contribución de la Comisión al período de reflexión y más allá: Plan D de democracia, diálogo y debate», COM (2005) 494 final.

las iniciativas legislativas. En 2024, los parlamentos nacionales enviaron 252 dictámenes a la Comisión, lo que supone un descenso considerable con respecto a 402 en 2023, si bien este descenso es típico de un año de transición institucional, tras las elecciones europeas de 6-9 de junio de 2024. El número total de dictámenes recibidos durante la Comisión Von der Leyen continúa siendo significativamente inferior al número recibido durante las comisiones Barroso II y Juncker.

Dentro del diálogo político, se enmarca a su vez la posibilidad de presentar una tarjeta verde, que permitiría a los parlamentos nacionales proponer una iniciativa legislativa a la Comisión Europea y adoptar así una posición más constructiva que el veto que implica el sistema de alerta temprana.

La idea de una tarjeta verde fue propuesta por la Comisión de Asuntos Europeos de la Cámara de los Lores, en su informe de 2014,¹⁰ como una vía que permitiría a un grupo de parlamentos nacionales trabajar juntos para sugerir nuevas normas a la UE, reformas o derogación de la legislación vigente. Este enfoque proactivo iría más allá del papel de los parlamentos nacionales hasta ese momento, que se limitaba formalmente a plantear objeciones a las propuestas de la UE a través del sistema de alerta temprana. Según Lord Boswell, presidente de dicha comisión, «La tarjeta verde permitiría a los parlamentos nacionales unirse para proponer nuevas ideas. Para que los parlamentos nacionales puedan restaurar la confianza en la UE, deben hacer algo más que limitarse a decir "no" a lo que no les gusta. La tarjeta verde podría ser clave para garantizar que en el futuro desempeñen un papel más comprometido y constructivo.»

La primera tarjeta verde fue propuesta por Lord Boswell, en una carta dirigida a sus homólogos, el 12 de junio de 2015. Esta primera propuesta de tarjeta verde británica pidió a la Comisión Europea que elaborase una estrategia de lucha contra el desperdicio de alimentos, dado que en ese momento se calculaba que se desperdiciaban 89 millones de toneladas de alimentos cada año en la UE.

10 <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldecom/151/151.pdf>.

Los debates sobre una tarjeta verde, que se presentaría como parte de un «diálogo político reforzado» prosperaron en la COSAC a partir de 2014. La propuesta de una tarjeta verde fue debatida en las sesiones plenarias de la 50ª COSAC en Letonia en 2015, y ese mismo año en la 51ª COSAC en Luxemburgo, donde se creó un grupo de trabajo sobre la tarjeta verde.

En 2016, la COSAC continuó desarrollando esta propuesta durante la presidencia neerlandesa, en el pleno de la 55ª COSAC en La Haya, donde se incluyó a su vez la propuesta de una tarjeta verde tanto en el 25º Informe semestral de la COSAC como en la contribución que la COSAC envió a las instituciones europeas.

Se debatió que las propuestas de tarjeta verde fueran aprobadas por un tercio o un cuarto de los parlamentos nacionales, y que pudieran recabarse estos apoyos durante un plazo de seis meses, si bien la COSAC no aprobó formalmente estas condiciones para la aprobación de la tarjeta verde. Esta herramienta sigue, por ello, manteniendo cierta flexibilidad en los requisitos para su aprobación, en la línea del diálogo político informal con la Comisión Europea, en el que se enmarca.

Esta iniciativa parece haber cobrado un nuevo impulso en los últimos años, con iniciativas como el grupo de trabajo sobre el papel de los parlamentos nacionales en la UE lanzado en enero de 2022 en el marco de la COSAC celebrada durante la presidencia francesa del Consejo de la UE.

La presidencia danesa durante el primer semestre de 2025 prevé revitalizar esta herramienta, proponiendo una nueva tarjeta verde sobre un plan de acción europeo sobre alimentos de origen vegetal.¹¹

11 Propuestas de tarjeta verde presentadas hasta la fecha:

- Propuesta de la Cámara de los Lores sobre desechos alimentarios
- Propuesta de la Asamblea Nacional francesa sobre responsabilidad social corporativa
- Propuesta de la Asamblea portuguesa, sobre fiscalidad y transparencia internacional
- Propuesta del parlamento letón de reforma de la Directiva de servicios de comunicación audiovisual
- Propuesta danesa sobre un Foro Europeo de los Negocios
- Propuesta danesa sobre un plan de acción europeo sobre alimentos de origen vegetal

La Comisión Europea se ha mostrado reacia a reconocer esta suerte de iniciativa legislativa de los parlamentos nacionales, por lo que los efectos de estas propuestas han sido, hasta la fecha, limitados. Cabe destacar que la tarjeta verde parece tomar un nuevo impulso en la actualidad, dado que la presidencia danesa, en su dimensión parlamentaria, retoma el debate sobre esta idea en sus reuniones de la COSAC durante el segundo semestre de 2025.

3. Control del gobierno nacional

Dentro de las funciones de los parlamentos nacionales en la UE y según sus respectivos sistemas constitucionales, junto a los ya mencionados — control de subsidiariedad y diálogo político— trataremos a continuación el control parlamentario del gobierno nacional y la participación en la cooperación interparlamentaria.

El control de gobierno nacional ha sido, para cada parlamento, una función clave desde los orígenes de la Unión Europea, ya que no sólo se mantenía esta función, pese al desapoderamiento de otras muchas competencias de los parlamentos nacionales hacia la Unión, sino que aumentaba en importancia, dado que venía a suplir la falta de control parlamentario directo del Consejo por parte del Parlamento Europeo, y el especial control que de la Comisión Europea hace este mismo parlamento.

Cada parlamento nacional ha articulado este control a su respectivo gobierno de una manera distinta, en función de su particular sistema jurídico-constitucional y su tradicional enfoque de la integración europea. Así, los sistemas van desde la reserva parlamentaria hasta sistemas que prevén un control más laxo, de información al parlamento *a posteriori* de las reuniones del Consejo.

La reserva parlamentaria implica la concesión de un plazo al parlamento, que debe pronunciarse antes de que el gobierno pueda negociar la iniciativa en el Consejo, y fue introducida por primera vez en el sistema holandés en 1967, donde tuvo sin embargo un impacto

reducido hasta su consolidación, en los años setenta, en el sistema británico. Este sistema se aplica a su vez en el sistema checo y maltés, así como en el Bundestag alemán. En Dinamarca se aplica el sistema de mandato parlamentario, que exige un mandato detallado del Folketing para que los miembros de su gobierno puedan llegar a acuerdos tanto en el Consejo Europeo como el COREPER. Debe señalarse, sin embargo, en relación con estos modelos de control parlamentario de sus gobiernos en asuntos europeos, que tanto la reserva como el mandato parlamentario ven sus efectos matizados, al ser las reuniones del Consejo, en todo caso, confidenciales.

Frente al sistema de reserva parlamentaria, la mayoría de parlamentos asumen una función de orientación política de la posición del gobierno en el Consejo, recibiendo información sobre las negociaciones antes o después de las reuniones del Consejo. Este es, como veremos más adelante, el caso de las Cortes Generales.

4. Cooperación interparlamentaria

La cooperación interparlamentaria es otra de las funciones que comparten todos los parlamentos nacionales, sin excepción, en el ámbito europeo. Esta cooperación se ha intensificado en gran medida en los últimos años, dado que se ha aumentado tanto el número total de reuniones como los contactos, en distintos formatos, entre los distintos parlamentos y la Unión Europea.

En la cúspide de la cooperación interparlamentaria europea se encuentra la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE (CPPUE), que fue establecida de manera permanente a partir de 1981, tras las reuniones organizadas en 1963 y 1973. En dichas conferencias, que se celebraban, en un principio, cada dos años, se reúnen los presidentes de los parlamentos nacionales y el presidente del Parlamento Europeo. Se preparan mediante reuniones de los secretarios generales y tratan sobre cuestiones específicas relacionadas con la cooperación interparlamentaria. A lo largo de los últimos años, los

presidentes se han reunido con periodicidad anual, la CPPUE se celebra en el primer semestre de cada año y corre a cargo del parlamento de la presidencia saliente, es decir, el parlamento que ostentó la presidencia en el segundo semestre del año anterior. Ello implica que las presidencias implican una carga desequilibrada entre los parlamentos que la asumen en el primer o segundo semestre.

El Tratado de Lisboa consagró una serie de reuniones interparlamentarias europeas, que tienen por ello carácter reglado, es decir, cuentan con su propio reglamento y deben ser convocadas de manera anual o semestral, bien por el Parlamento Europeo o por el parlamento del Estado miembro que asuma, cada semestre, la presidencia rotatoria del Consejo de la Unión Europea.

La más antigua y consolidada de dichas reuniones es la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC, en sus siglas en francés). La COSAC fue creada en 1989 en Madrid, para involucrar directamente a los parlamentos nacionales en el proceso de construcción europea. Reúne semestralmente a las comisiones de asuntos europeos de las 39 cámaras parlamentarias de la UE y una delegación del Parlamento Europeo, en dos ocasiones: la primera reúne sólo a los presidentes de dichas comisiones, mientras que en una segunda, se reúne el pleno de la COSAC con delegaciones de seis parlamentarios.

Fue la primera conferencia interparlamentaria expresamente mencionada en los tratados de la Unión Europea y, tras ser consagrada en el Tratado de Lisboa, la COSAC desempeña un papel central en la cooperación interparlamentaria europea, dada su naturaleza transversal, que la convierte en un foro de debate de los principales temas políticos e institucionales europeos. Su secretariado permanente, compuesto por funcionarios de los parlamentos de la UE, prepara un informe semestral que identifica las mejores prácticas de los parlamentos y sirve como un archivo de la cooperación interparlamentaria europea. En cada sesión plenaria de la COSAC se adopta una contribución política, que se envía a las instituciones europeas para que puedan responder a los parlamentos.

Desde su inicio, la COSAC ha estado presente en los principales momentos de la UE: acompañó las diversas revisiones de los tratados, contribuyó a la Convención Europea que dio lugar al Tratado de Lisboa y desempeñó un papel esencial en la participación de los parlamentos de los nuevos estados miembros de la UE en las sucesivas ampliaciones. La COSAC fue convocada así mismo para participar en la definición de la Conferencia sobre el Futuro de Europa.

Durante cada presidencia rotatoria, y en el marco de su dimensión parlamentaria, el pleno de la COSAC tiene un carácter central en el calendario de reuniones interparlamentarias. Esta relevancia se debe tanto al número de participantes, que suele ser de unas 350 personas, con parlamentarios representando a los 27 Estados miembros de la UE, los países candidatos y observadores, unos 38 países en total, como por la relevancia de los temas tratados y los oradores principales, que se refieren a las prioridades de la presidencia de turno de la UE, así como a los temas de mayor impacto para la actualidad de la Unión Europea, en las 24 lenguas oficiales de la UE. Esta reunión constituye, por tanto, un foro único que permite conectar el debate europeo con las realidades nacionales. Por ejemplo, la sesión plenaria de la COSAC celebrada en Budapest en octubre de 2024 y organizada por la presidencia húngara del Consejo, incluyó paneles dedicados al estado de la Unión en el año de transición institucional, a los quince años de aplicación del Tratado de Lisboa, a las tendencias demográficas europeas y a la ampliación de la Unión.

El Tratado de Lisboa previó, junto a la COSAC, otras conferencias interparlamentarias europeas, como la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). A esta conferencia se suma la prevista por el artículo 13 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza, la conferencia que trata los temas económicos y el semestre europeo, de coordinación de las políticas económicas de los estados miembros. Cierran el grupo de estas reuniones fijas el Grupo

Parlamentario Conjunto de Control de Europol y la reunión sobre las actividades de Eurojust.

La primera de estas conferencias, prevista en el artículo 10 del Protocolo número 1 del TUE, es la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Fue creada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE, en sus reuniones en Bruselas los días 4 y 5 de abril de 2011 y Varsovia los días 20 y 21 de abril de 2012. De acuerdo con las conclusiones de dichas conferencias de presidentes, y en línea con la nueva dimensión parlamentaria europea consagrada en el Tratado de Lisboa, la nueva Conferencia Interparlamentaria para la PESC y la PCSD vino a sustituir a las reuniones de presidentes de comisiones de asuntos exteriores (COFACC) y de presidentes de comisiones de defensa (CODAC). Así mismo, se la consideró como sucesora de la Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental (UEO), compuesta por delegaciones de los estados miembros de la UE y la OTAN hasta su disolución en marzo de 2010.

La Conferencia Interparlamentaria para la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza Económica reúne a los representantes de las comisiones competentes en la materia en los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, siendo la composición de las delegaciones en este foro decidida por cada cámara. Los parlamentos nacionales de un país candidato a formar parte de la UE podrán contar con 2 observadores. La Conferencia se reúne dos veces al año, en coordinación con el ciclo del semestre europeo. En el primer semestre, la Conferencia se celebra en Bruselas, y es coorganizada y copresidida por el parlamento de la presidencia y el Parlamento Europeo. En el segundo semestre, se celebra en el país que ejerce en ese momento la presidencia y es presidida por su parlamento.

El origen de esta conferencia se encuentra en las conferencias de presidentes de parlamentos de la UE que se celebraron en Nicosia, el 23 abril 2013; Vilnius, el 8 de abril de 2014, y Roma, el 21 de abril de 2015, que decidieron que esta conferencia reemplazara a las reuniones

interparlamentarias de presidentes de comisiones que hasta ese momento organizaban los parlamentos de la presidencia. La creación de esta conferencia se enmarca, por tanto, en el reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales en la UE, previsto en el Tratado de Lisboa, y en particular en el contexto de aumento de la cooperación interparlamentaria, de acuerdo con lo establecido en el Protocolo número 1 sobre el papel de los parlamentos nacionales en la UE. El fundamento jurídico de la Conferencia se encuentra en el citado artículo 13 del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza económica, de 2 de marzo de 2012, que previó expresamente su constitución.

El funcionamiento de la Conferencia se rige por el reglamento que fue aprobado en su reunión en Luxemburgo, el 10 de noviembre de 2015. El objetivo de la Conferencia es facilitar un debate e intercambio de información y buenas prácticas en la aplicación de las previsiones del Tratado de estabilidad, coordinación y gobernanza económica, que permita reforzar la cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y contribuya a asegurar la rendición de cuentas y la supervisión parlamentaria. Dicho debate queda reflejado en las conclusiones no vinculantes que adopta la Conferencia, por consenso, sobre las cuestiones económicas y presupuestarias debatidas. El texto de las conclusiones es propuesto por el parlamento de la presidencia en coordinación con el Parlamento Europeo en el primer semestre, y únicamente por el parlamento de la presidencia en el segundo semestre.

El Grupo de Control Parlamentario Conjunto sobre Europol (GCPC) se basa en el artículo 88 del TFUE, que permite a los parlamentos nacionales controlar, junto con el Parlamento Europeo, toda agencia de la Unión que actúe en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. En 2017, sobre la base del Reglamento Europol (2016/794), se creó el Grupo de Control Parlamentario Conjunto (GCPC) de Europol para garantizar que Europol sea plenamente responsable y transparente. Las principales responsabilidades del GCPC se describen en el artículo 51 del Reglamento Europol, que define su papel en la supervisión política de las actividades de Europol con especial atención a las consecuencias

de dichas actividades sobre los derechos y las libertades fundamentales de las personas físicas.

El GCPC es una innovadora estructura institucional para el control parlamentario, y celebra dos reuniones al año: en el primer semestre del año, en el parlamento del país que ostente la presidencia rotatoria del Consejo de la UE, y en el segundo semestre del año, en el Parlamento Europeo.

Por último, en relación con la reunión interparlamentaria de comisiones sobre la evaluación de Eurojust, que trata la cooperación judicial en asuntos penales, debe citarse el artículo 85 del TFUE, que prevé un procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust. Con el fin de aumentar la transparencia y el control democrático de Eurojust, el Reglamento sobre Eurojust (2018/1727) (punto 62 de su preámbulo y artículo 67) prevé un mecanismo para la evaluación conjunta de las actividades de Eurojust por parte del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de la UE. La evaluación debe llevarse a cabo en el marco de una reunión interparlamentaria de comisiones organizada por el Parlamento Europeo en su sede de Bruselas, con la participación de miembros de las comisiones competentes del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales de la Unión.

A estas reuniones se suman las reuniones interparlamentarias que cada presidencia rotatoria decide convocar en función de sus prioridades, y que suelen oscilar entre dos y cuatro por semestre.

El Parlamento Europeo es un actor esencial, y con un papel cualificado, en esta cooperación, dado que, con la excepción de la COSAC, es representado por delegaciones más numerosas que los parlamentos nacionales en las conferencias interparlamentarias, en cuya organización coopera estrechamente con el Parlamento de la Presidencia, y participa como miembro permanente en las reuniones de la Troika, a diferencia de los tres parlamentos nacionales que forman parte a su vez de la Troika cada semestre, si bien de manera rotatoria.

Así mismo, el Parlamento Europeo aprueba un calendario semestral de reuniones interparlamentarias, en el que se recogen todos los encuentros interparlamentarios que, al margen de los organizados en el marco de la dimensión parlamentaria de cada presidencia, convoca el propio Parlamento Europeo.

En 2023 se pusieron a prueba nuevas formas de cooperación interparlamentaria, en concreto, el diálogo entre ponentes. Tras esta iniciativa se encuentra el interés, manifestado en los últimos años por los parlamentos nacionales de la UE, en participar en el proceso legislativo de la UE desde una fase temprana y, en particular, por intensificar los contactos con los ponentes del Parlamento Europeo.

El diálogo entre ponentes permite pasar, de modo voluntario, de los contactos ocasionales a un diálogo más estructurado entre los ponentes del Parlamento Europeo y los de los parlamentos nacionales en una fase temprana del proceso legislativo. Sirve de canal de información bidireccional para recibir los dictámenes y puntos de vista de los ponentes nacionales e informar a los parlamentos nacionales sobre la posición del ponente del Parlamento Europeo. Con ello se pretende permitir la integración de las posiciones de los parlamentos nacionales, si son asumidas por el ponente del Parlamento Europeo, de manera más adecuada y frecuente.

El 29 de agosto de 2023 se celebró un primer diálogo entre ponentes sobre la propuesta «Prohibición en el mercado de la Unión de los productos realizados con trabajo forzoso». El segundo diálogo entre ponentes se organizó el 30 de enero de 2024 sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la vigilancia y la resiliencia del suelo (Ley de vigilancia del suelo). Ambas reuniones permitieron un debate centrado, que confirmó el potencial de este tipo de intercambio interparlamentario frente a reuniones más transversales. Se prevé un incremento de este tipo de actividad en los próximos

años, lo que permitiría más diálogos sobre expedientes legislativos prioritarios.¹²

Con ocasión de estas reuniones, o de manera independiente, tienen lugar a su vez contactos entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los parlamentos nacionales. A ello se une, a su vez, la posibilidad de visitas bilaterales de los parlamentos nacionales que de manera proactiva proponen una reunión con sus homólogos en el Parlamento Europeo. Ciertos parlamentos hacen un uso extensivo de esta posibilidad, beneficiándose de su cercanía a Bruselas, como los parlamentos francés u holandés. Incluso el Parlamento británico, pese al Brexit, mantiene una cooperación interparlamentaria estrecha con el Parlamento Europeo, tras la creación de una Asamblea Parlamentaria Reino Unido-Unión Europea, que reúne a miembros de ambos parlamentos de manera regular, en Bruselas y en Londres.¹³

Al servicio de esta cooperación interparlamentaria están las administraciones tanto de cada parlamento nacional como del Parlamento Europeo, donde existe una dirección encargada expresamente de las relaciones con los parlamentos nacionales. El Parlamento Europeo acoge en Bruselas, a su vez, a funcionarios de enlace de todos los parlamentos de la Unión, que conforman una red

¹² Informe anual 2023 y 2024 del Parlamento Europeo sobre relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales.

¹³ La Asamblea Parlamentaria de Asociación UE-Reino Unido es un órgano interparlamentario creado en virtud del artículo 11 del Acuerdo de comercio y cooperación. Fue constituida en diciembre de 2021 y sirve de foro para que los parlamentarios intercambien impresiones sobre la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo de comercio y cooperación, así como sobre cuestiones más generales referentes a las relaciones entre la Unión y el Reino Unido. La Asamblea Parlamentaria de Asociación puede hacer recomendaciones al Consejo de Asociación.

Está formada por 70 miembros, 35 diputados del Parlamento del Reino Unido (Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores) y 35 diputados al Parlamento Europeo. Se reúne dos veces al año, alternando entre el Parlamento Europeo, en uno de sus lugares habituales de trabajo, y el Parlamento del Reino Unido. La última reunión tuvo lugar en Bruselas los días 17 y 18 de marzo de 2025, y en ella la Asamblea aprobó una recomendación sobre el refuerzo de la asociación entre la Unión y el Reino Unido.

que comenzó a establecerse, con la llegada del letrado danés, en los años noventa y que, a día de hoy, está plenamente consolidada.

En paralelo, todos los parlamentos participan activamente en IPEX (Interparliamentary EU Exchange), una plataforma administrativa para la cooperación interparlamentaria, que aspira a ser un *one-stop-shop* para todas las cuestiones relacionadas con el control de subsidiariedad y la cooperación interparlamentaria en la UE.

Como tendencia reciente y en ascenso, debe mencionarse la creación de múltiples redes de funcionarios especializados que se reúnen de manera periódica, generalmente a iniciativa del Parlamento Europeo, para intercambiar mejores prácticas y establecer contactos que puedan ayudarles en el desempeño de sus tareas. Participan en estas redes europeas, entre otros, los servicios médicos de los parlamentos de la UE, así como los servicios informáticos, de comunicación, de igualdad, de gestión financiera o medioambiental.

III. Las Cortes Generales en la Unión Europea: la Comisión Mixta para la UE

1. Control de subsidiariedad en las Cortes Generales: origen y evolución

El modelo que se aplica actualmente en las Cortes Generales para llevar a cabo el control de subsidiariedad fue estudiado con carácter previo a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, durante la VIII legislatura (2004-2008).

Así, en 2005 se constituyó en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea el grupo de trabajo sobre el sistema de alerta temprana, cuyo informe fue aprobado por unanimidad de la Comisión Mixta en su última sesión de la legislatura, el 18 de diciembre de 2007, concluyendo así más de dos años de actividad. Dicho informe fue publicado en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales* el 4 de enero de 2008. En la IX legislatura, iniciada en abril de 2008, se constituyó en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea una ponencia de estudio sobre los efectos para las Cortes Generales del Tratado de Lisboa, que retomó

las recomendaciones del informe aprobado en la anterior legislatura y elaboró un texto para adaptar la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que fue aprobado por la Comisión Mixta en su sesión de 24 de marzo de 2009. El texto fue retomado por los grupos parlamentarios Socialista, Popular, Catalán (CiU), Vasco (EAJ-PNV) y Mixto, que presentaron una proposición de ley que, tras la oportuna tramitación por el procedimiento de urgencia y en lectura única, resultó aprobada como Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley 8/1994.

La Ley 24/2009 encomienda, con carácter general, a la Comisión Mixta para la Unión Europea la emisión, en nombre de las Cortes Generales, del dictamen motivado sobre vulneración del principio de subsidiariedad. Desde la adhesión de España en las entonces Comunidades Europeas, la participación de las Cortes en el ámbito europeo se ha canalizado a través de una comisión mixta compuesta por parlamentarios de ambas cámaras. El carácter mixto de la comisión facilita la coordinación entre las dos cámaras que integran las Cortes Generales. En todo caso, el artículo 5 de la Ley 8/1994, introducido por la Ley 24/2009, establece que los plenos de ambas cámaras podrán avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta.

Asimismo, la ley establece la remisión de las iniciativas legislativas de la Unión a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, «sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas», que dispondrán de un plazo de cuatro semanas para remitir su dictamen motivado y remitirlo a la Comisión Mixta. Los dictámenes remitidos por los parlamentos autonómicos se incluirán en una relación adjunta al dictamen motivado que, en su caso, elabore la Comisión Mixta.

Con el fin de desarrollar la Ley 8/1994 y adaptar el funcionamiento de la Comisión Mixta a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009, las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron la Resolución de 27 de mayo de 2010. Esta resolución tuvo como puntos más relevantes los siguientes: i) el seguimiento

sistemático por la Mesa y los portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, *ii*) la regulación del procedimiento de elaboración de los dictámenes motivados en el seno de la Comisión Mixta, mediante la designación de una ponencia que elaborará una propuesta, y *iii*) la utilización generalizada del correo electrónico en las relaciones entre las cámaras, con el Gobierno y con los parlamentos autonómicos.

Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y de sus normas de desarrollo, la Mesa y los portavoces de la Comisión Mixta se han reunido en periodo ordinario cada quince días, o incluso con menor frecuencia, en casos de procedimientos urgentes, para realizar el seguimiento de las iniciativas europeas.

En otro orden de asuntos, el informe de la COSAC también permitió establecer la especial relevancia de instrumentos que obran a disposición de los parlamentos nacionales para el intercambio rápido de información acerca de los proyectos de actos legislativos, teniendo en cuenta el escaso tiempo disponible —ocho semanas— para alcanzar los umbrales establecidos en el protocolo. Al escaso tiempo se une el gran número de iniciativas que son remitidas por las instituciones europeas a los parlamentos nacionales.

Por otra parte, la COSAC, si bien fue de indudable utilidad para promover el intercambio de buenas prácticas en la materia mediante la organización de controles coordinados de subsidiariedad, se dedica en la actualidad a debates políticos de fondo, sin perjuicio de que sus informes semestrales traten, a instancias de la Presidencia, temas relativos tanto al principio de subsidiariedad como al intercambio de buenas prácticas en la materia.

2. El sistema español de control del Gobierno en los asuntos europeos

El control del Gobierno en asuntos europeos está regulado en las Cortes Generales en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, que prevé un control previo y posterior a las reuniones del Consejo, en el que informa al Parlamento

de la posición del Gobierno en las negociaciones. Con carácter previo a las reuniones del Consejo, el artículo 8 de la Ley 8/1994 prevé que la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno que deban comparecer, a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la citada reunión. En la práctica, esta comparecencia es asumida por el secretario de Estado para la Unión Europea, quien comparece en la fecha más próxima posible a la reunión del Consejo para permitirle pronunciarse sobre el orden del día y el estado de la cuestión sobre los temas incluidos en él. Con carácter posterior a las reuniones del Consejo, la Ley 8/1994 prevé en su artículo 4 que el Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los grupos parlamentarios. En la práctica parlamentaria, esta comparecencia es realizada, con carácter general, por el presidente del Gobierno ante el Pleno. Cabe mencionar así mismo el artículo 9 de la Ley 8/1994, que prevé que al final de cada presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, el ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el secretario de Estado para la Unión Europea comparecerán ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.

Estas tres modalidades de control previstas en la Ley 8/1994 se llevan a cabo en la Comisión Mixta para la Unión Europea y en el pleno del Congreso de los Diputados, corresponden en el ámbito comparado, ya mencionado, a un modelo de orientación política en el que no se da un mandato expreso de las cámaras que condicione la posición del Gobierno español en el Consejo de la Unión Europea. Este tipo de control parlamentario se inscribe en la línea de reforzamiento de la capacidad del Gobierno para gestionar la política exterior, si bien la UE constituye un área *sui generis* dentro de los asuntos exteriores cuyas peculiaridades han dado lugar a este control especial.

Junto a este control, cabe destacar la práctica ya consolidada de celebrar comparecencias de comisarios europeos en las comisiones de las Cortes Generales, tanto la Comisión Mixta para la Unión Europea como las comisiones especializadas, en ocasiones en sesión conjunta, que constituyen una fuente de información directa para los parlamentarios, al más alto nivel político, sobre los asuntos europeos, y que debe verse atendida en un formato que permita el debate con los grupos parlamentarios.

3. Participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea

Las Cortes Generales han participado tradicionalmente, desde la adhesión de España a las CEE, en las reuniones en las que se traduce la cooperación interparlamentaria europea. Esta cooperación interparlamentaria ha evolucionado en gran medida, y se ha intensificado desde 2010, con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y el nuevo papel asumido por los parlamentos nacionales en la escena europea.

La presencia de las delegaciones de las Cortes Generales en este tipo de reuniones, tanto conferencias interparlamentarias como otras reuniones interparlamentarias, ha sido una constante. Desde el primer semestre de 2010, las Cortes Generales han enviado delegaciones de una o ambas cámaras a la práctica totalidad de conferencias y reuniones interparlamentarias celebradas en el país de la presidencia o, con más frecuencia, en Bruselas, pudiendo considerarse de excepcionales las reuniones que no han contado con participación española, salvando los periodos extraordinarios de sesiones o de interregno parlamentario.

Como momentos clave en esta participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea deben mencionarse las dimensiones parlamentarias de las presidencias semestrales asumidas por España en cinco ocasiones, la última finalizada en diciembre de 2023. El sistema de presidencias del Consejo de la UE es

rotatorio y semestral, es decir, cada uno de los 27 estados miembros asume la presidencia por un periodo de seis meses según un orden preestablecido, con un turno cada 13,5 años. España presidió el Consejo en 1989, 1995, 2002, 2010 y 2023.

Las conferencias interparlamentarias ya citadas en la primera parte de este artículo, la Conferencia para la PESD/PCSD, como la Conferencia de Gobernanza económica y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol, cuentan con delegaciones permanentes de parlamentarios de las comisiones del Congreso de los Diputados y el Senado competentes por razón de la materia. Estos parlamentarios son elegidos para participar en estas reuniones durante toda la legislatura, permitiendo de este modo dar continuidad a la representación de las Cortes Generales en estos foros. En el caso de la COSAC, la delegación de las Cortes Generales está compuesta no por una delegación permanente, sino por miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea, dada la condición de la COSAC como conferencia de comisiones de asuntos europeos.

Las reuniones interparlamentarias que organiza con regularidad el Parlamento Europeo convocan a diputados y senadores a reuniones sobre temas de interés de sus respectivas comisiones, y con frecuencia asisten a estos encuentros los mismos parlamentarios. Cabe destacar que, como práctica consolidada, las delegaciones del Congreso y el Senado que asisten a estas reuniones en el Parlamento Europeo suelen celebrar un encuentro previo con la Representación Permanente de España ante la Unión Europea, que sirve de valiosa fuente de información tanto sobre la posición de España en el Consejo como sobre el estado de las negociaciones sobre las iniciativas que se tratan en las reuniones interparlamentarias.

Junto a las reuniones interparlamentarias clásicas, parlamentarios de las Cortes Generales participan a su vez en los citados diálogos con ponentes del Parlamento Europeo sobre iniciativas legislativas (Comisión de Asuntos Constitucionales, septiembre 2025).

IV. Conclusiones

En el ámbito comparado de los parlamentos de la UE, la actividad europea que llevan a cabo las cámaras parlamentarias está condicionada por la tradición jurídico-política y la situación política actual del sistema constitucional de cada Estado miembro. Ambos factores determinan el nivel de participación de los parlamentos nacionales, tanto en el control de subsidiariedad como en las múltiples reuniones interparlamentarias europeas.

Centrándonos en el control de subsidiariedad, como principal función atribuida por el TUE a los parlamentos nacionales, debe constatarse que, pese a la racionalización del elevado número de iniciativas remitidas por las instituciones europeas, la mayor parte carecen de un claro interés político. La generalización del control de subsidiariedad podría derivar en una excesiva burocratización y banalización del control que terminará perjudicando el objetivo del Tratado de involucrar a los parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisiones de la Unión, y alejándoles de su función principal, que es la de controlar a su gobierno.

En esta tendencia que se percibe en ciertos parlamentos, de fomentar el debate europeo como vía para aumentar el control del gobierno, se inscribe la propensión actual en el ámbito comparado a aumentar la participación de las comisiones especializadas en las diferentes vertientes de la participación de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, y especialmente en el sistema de alerta temprana y el diálogo político. Tal participación contribuye a distribuir la carga de trabajo que implica el tratamiento de estas iniciativas y a aumentar el nivel de especialización de los debates, factores clave para permitir una mayor profundización en el debate parlamentario y en los informes enviados a las instituciones europeas, lo que redundará, en definitiva, en una mejor participación en la cooperación interparlamentaria europea.

Aplicando estas conclusiones al caso español, podría considerarse conveniente tanto el ampliar el espacio de debate de las iniciativas europeas en ambas cámaras en las Cortes Generales como mantener

y reforzar la presencia de parlamentarios españoles en los debates europeos. Ello permitiría aumentar y profundizar el contenido de los debates sobre las iniciativas europeas que afectan a España y condicionan en gran medida la labor legislativa de las Cortes Generales, dejando constancia del interés por los asuntos europeos en el parlamento español y contribuyendo, en última instancia, a mejorar la calidad del control al gobierno y aumentar así la legitimidad democrática del proyecto de integración europea en su conjunto.

V. Bibliografía

Rubio Llorente, Francisco (1999): «El futuro político de Europa. 2. El déficit democrático de la Unión Europea», *Claves de Razón Práctica*, 89. 28-37.

Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel (2001): «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», *Cuadernos de derecho público*, 14, 45-84.

— (2008): «El fortalecimiento del control de los asuntos europeos por el Parlamento francés», *Cuadernos de derecho público*, 34-35, 313-321.

Informes anuales del Parlamento Europeo sobre relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales de la Unión, elaborados por la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales del Parlamento Europeo.

31.º Informe sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, (COM (2024) 493 final) el 25 de octubre de 2024, en cumplimiento del artículo 9 del Protocolo número 2 de los Tratados de la UE

