



Universidad de Valladolid

Facultad de Derecho

Grado en Derecho

El control del derecho europeo
por la Comisión Mixta Congreso
y Senado para la Unión Europea.

Presentado por:

Diego Espina Mata

Tutelado por:

D. Alfredo Allué Buiza

Valladolid, 16 de Julio de 2019

RESUMEN

En el ámbito de las competencias compartidas, el Principio de Subsidiariedad informa todo el Ordenamiento Jurídico de la Unión Europea. El control de este principio lo realizan los Parlamentos nacionales a través del procedimiento de alerta temprana el cual, a su vez, ha servido para consolidar su posición dentro de la vida política de la Unión. En España, la supervisión de este principio lo realizan las Cortes Generales, en concreto, la Comisión Mixta para la Unión Europea. En este contexto, una de las tareas pendientes de la Unión es involucrar en mayor medida a los Parlamentos Regionales en la actividad europea, ya que tienen escasa relevancia en el funcionamiento de la Unión, ejemplo de ello es el escaso interés que muestran los Parlamentos de las CCAA de nuestro país a la hora de controlar el Principio de Subsidiariedad. Por otro lado, ante la gravedad y la complejidad jurídica que ha supuesto el Brexit, la Comisión Mixta decidió crear una Ponencia para el estudio de las consecuencias de la salida de Gran Bretaña de la UE.

ABSTRACT

In the area of shared competences, the Subsidiarity Principle informs the entire Legal Order of the European Union. The control of this principle is carried out by the national parliaments through the early warning procedure which, in turn, has served to consolidate the position of these parliaments within the political life of the Union. In Spain, the supervision of this principle is carried out by the Cortes Generales, in particular, the Mixed Commission for the European Union. In this context, one of the Union's pending tasks is to involve the Regional Parliaments to a greater extent in European activity, since they have little relevance in the functioning of the Union, an example of which is the lack of interest shown by the Parliaments the CCAA of our country when it comes to controlling the Subsidiarity Principle. On the other hand, given the severity and legal complexity of the Brexit, the Mixed Commission decided to create a Subcommission to study the consequences of the departure of Great Britain from the EU.

PALABRAS CLAVE

Unión Europea, Parlamento nacional, subsidiariedad y proporcionalidad, procedimiento de alerta temprana, Comisión Mixta para la Unión Europea, Parlamento regional, Brexit.

KEY WORDS

European Union, National Parliament, subsidiarity and proportionality, early warning procedure, Mixed Commission for the European Union, Regional Parliament, Brexit.

EL CONTROL DEL DERECHO ESUROPEO POR LA COMISIÓN MIXTA CONGRESO Y SENADO PARA LA UNIÓN EUROPEA.

1. INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.....	3
1.1 Evolución histórica en las relaciones entre los Parlamentos nacionales y las Instituciones Europeas: De Maastricht a Lisboa.	4
1.2 Nueva fase en la integración a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:.....	7
1.2.1 Instrumentos de cooperación.....	11
1.2.2 COSAC.	14
1.2.3 Mecanismos. Dialogo Estructurado.....	20
1.2.4 El Principio de Subsidiariedad	21
2- COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.....	35
2.1 Antecedentes	35
2.2 Regulación.....	38
2.2.1 Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.....	39
2.2.2 Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995.....	41
2.2.3 Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010.	41
2.2.4 La Reforma Legislativa de 2009.	43
2.2.5 La Reforma legislativa de 2010.	45
2.3 Actualidad de la Comisión Mixta para la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.....	46
2.3.1 Competencias.....	46
2.3.2 Funcionamiento.....	51
2.3.3 Composición	52
2.3.4 El control de la Subsidiariedad.....	53
2.3.5 El Papel de los Parlamentos Autonómicos.	56
2.4 Ponencia para el asunto del Brexit.....	62
3 CONCLUSIONES.....	66
4 BIBLIOGRAFÍA.....	68

1. INTRODUCCIÓN: EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN.

Cuando hablamos de la Unión Europea nos referimos a un sujeto político difícil de definir. Se trata de una entidad geopolítica formada por 28 países consistente en una asociación económica y política única en el mundo.¹ Teniendo como principales objetivos el mantenimiento de la paz, la elevación del nivel de vida de los ciudadanos europeos en un espacio de libertad y justicia. Para ello se vale de un proceso de integración progresivo que ha creado una moneda única y ahora está construyendo progresivamente un mercado único en el que personas, bienes, servicios y capital (las cuatro libertades fundamentales de la UE) circulan libremente entre Estados miembros.

Para la consecución de estos objetivos la Unión se ha ido dotando de una serie de instituciones de diversa naturaleza. De esta forma nos encontramos con:

- El Parlamento Europeo. Formado por diputados que son elegidos directamente en cada Estado Miembro y representan a los ciudadanos europeos. El Parlamento, junto al Consejo ejercen la potestad legislativa, tomando decisiones conjuntas.
- El Consejo Europeo. Formado por los Jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados de la Unión, así como por su Presidente y el Presidente de la Comisión. Entre sus funciones destacan: dotar a la UE de impulso político en cuestiones fundamentales, orientación en las políticas generales, representación exterior o nombramiento de altos cargos de las instituciones.
- El Consejo de la Unión Europea. Representa a los gobiernos de cada uno de los Estados miembros a través de representantes con rango ministerial. Su presidencia es tripartita y rotatoria entre los Estados Miembros.
- La Comisión Europea. Formada por comisarios que representan el interés común de la UE y que son nombrados por los gobiernos nacionales. Se encarga de aplicar el derecho de la Unión así como de supervisar su cumplimiento y ostenta en exclusiva la iniciativa legislativa ante el Parlamento y la Comisión.
- El Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Ejerce las labores jurisdiccionales supremas en el sistema jurídico comunitario y vela por el cumplimiento del derecho de la Unión.

¹ Definición dada por el Ministerio de Asuntos Exteriores.

- El Tribunal de Cuentas. Se encarga de supervisar y controlar el funcionamiento y la administración de las finanzas y de los fondos comunitarios.
- El Banco Central Europeo. Dirige y aplica la política monetaria única de la zona euro.

No obstante, estas instituciones no agotan los mecanismos que tiene la UE para conseguir sus objetivos. De esta forma la Unión se vale de todo tipo de oficinas y organismos que están al servicio del proceso de integración. Algunos de estos organismos son el Comité Económico y Social Europeo, el Comité de las Regiones, el Fondo Europeo de Inversiones, el Defensor del Pueblo Europeo, el Servicio Europeo de Acción Exterior, la Oficina de Publicaciones... En definitiva, la Unión Europea es una compleja red institucional dotada de su propio acervo jurídico cuyo objetivo principal es la integración progresiva de los Estados Miembros.

1.1 Evolución histórica en las relaciones entre los Parlamentos nacionales y las Instituciones Europeas: De Maastricht a Lisboa.

El proceso de integración europea ha supuesto como consecuencia inevitable una progresiva erosión de competencias de cada una de las instituciones nacionales de cada Estado Miembro. Esto es una consecuencia lógica de un proceso de integración progresivo y escalonado en el que los sucesivos tratados han ido atribuyendo más y más competencias que, en un primer momento pertenecían al ámbito interno de cada estado porque así se lo atribuían sus propios textos constituyentes, y que ahora se han trasvasado al ámbito comunitario.

Esto ha significado un desapoderamiento de las instituciones internas de cada Estado. En el caso español tanto el poder ejecutivo y sobre todo el legislativo se han visto mermados en algunas de sus funciones que, desde un principio, les atribuía la constitución; mientras que, el gobierno se ha visto afectado en menor medida por esta erosión y tiene un papel muy relevante en el proceso de integración, el peso de los parlamentos nacionales se fue diluyendo.

El proceso de integración supuso desde un primer momento un debilitamiento del rol que jugaban los Parlamentos nacionales en el escenario europeo.² No obstante, esta situación se ha ido revertiendo de forma constante y lineal

² ROBERTA PANIZZA “El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales.” Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. 10/2018 . Págs. 1-2.

gracias a los impulsos dados por los sucesivos tratados que iban estrechando la relación y cooperación entre las instituciones europeas y las cámaras parlamentarias nacionales³.

En un momento incipiente la relación entre las asambleas nacionales y las instituciones europeas era estrecha como se demuestra en la designación de los Diputados al Parlamento Europeo entre los diputados de las Asambleas nacionales, sin embargo, a partir de 1979 con la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo, se rompe esta relación y mientras que el Parlamento Europeo aumentó su presencia en el ámbito institucional comunitario dado su respaldo democrático, los parlamentos nacionales perdieron por completo su influencia en el escenario europeo.

Se llega así a una situación que pronto es denunciada por la Resolución de 9 de julio de 1981⁴ sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Demandaba una mayor cooperación y comunicación entre estas cámaras además de señalar la importancia de su papel como contrapeso de los poderes Ejecutivos. En este contexto, desde 1983, el Parlamento Europeo va a mantener reuniones periódicas con las Asambleas Nacionales.

De esta forma llegamos a 1989 donde una nueva Resolución de sobre la relación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo⁵ insistía en un mayor acercamiento entre estas asambleas legislativas. También en este año el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales empezaron a cooperar entre sí en un foro específico nacido a este fin: la COSAC (Conferencia de Órganos especializados en Asuntos Comunitarios). Este órgano será objeto de estudio específico más adelante, no obstante una breve definición del mismo permite decir que se trata de una Conferencia que surge con el propósito de intensificar la cooperación entre parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y que permite el intercambio de información así como el vertido de opiniones y posiciones de ambas cámaras.

En 1990 se celebra la Conferencia de los Parlamentos (Assises) en Roma. Se celebró como antesala de las Conferencias intergubernamentales relativas a la Unión política, económica y monetaria que tenían el encargo de confeccionar el tratado de Maastricht. El objetivo era el análisis y estudio conjunto de diversos puntos a desarrollar posteriormente en el texto del tratado.

El Tratado de Maastricht de 1992 incluía una Declaración aneja relativa a la Conferencia de los Parlamentos en la que se instaba a celebrar este tipo de conferencias parlamentarias siempre que así lo exigiese la situación para

³ ARIADNA SALAZAR QUIÑONEZ – “Parlamento y Unión Europea: nuevos desafíos en las relaciones entre Unión y Parlamentos nacionales. El caso español.” Salamanca 2013. Págs. 1-4.

⁴ Diario Oficial Comunidades Europeas núm. C 234, del 14 de septiembre de 1981.

⁵ Diario Oficial Comunidades Europeas núm. C 69, del 16 de febrero de 1989.

consultar sobre las grandes orientaciones de la UE, no obstante, esta iniciativa fracasó y la conferencia no se celebró ni una sola vez desde la adopción del Tratado⁶.

Además de esta Declaración, el Tratado de Maastricht también contenía otras dos declaraciones sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la UE. Eran las Declaraciones números 13 y 14⁷.

- La primera instaba a fomentar la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Para ello preveía un mecanismo de comunicación en el que los Gobiernos de los estados miembros se comprometían a remitir las iniciativas legislativas comunitarias con antelación suficiente.
- La segunda declaración intentaba impulsar la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo con la intensificación de contactos, celebración de reuniones periódicas, traslado de información y facilidades mutuas.

En 1996, al tiempo que el Tratado de Ámsterdam, se aprueba el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. El objetivo de este protocolo es fomentar un papel más relevante de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y estimular el impacto que tienen sus opiniones en el marco institucional⁸.

Para ello el Protocolo⁹ contiene una serie de medidas divididas en dos grupos:

- A) Información a los parlamentos nacionales de los estados miembros.
En este bloque se incluyen medidas para mejorar la comunicación de la información a las asambleas nacionales como la remisión puntual de los libros blancos, verdes y otras comunicaciones o las propuestas legislativas que la Comisión remite al Consejo y al PE.
- B) COSAC.
Supone el reconocimiento formal de esta Conferencia y se le confieren nuevas funciones como redactar declaraciones dirigidas a las instituciones europeas, analizar propuestas legislativas, puede redactar informes sobre la aplicación del principio de subsidiariedad o sobre

⁶ MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO – “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea” Págs. 57-58

⁷ ROBERTA PANIZZA Ob. Cit. Pág. 2.

⁸ INMACULADA DE LA FUENTE CABERO – “El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”. Pág. 113

⁹ Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam. - OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS.

derechos fundamentales y enviárselos al PE, al Consejo o a la Comisión. En definitiva, con el Tratado de Ámsterdam se asegura jurídicamente a la COSAC y se la dota de diversas funciones.

En 2001 tuvo lugar la Convención Europea cuyo resultado fue la Declaración de Laeken de 2001 en la cual los participantes llegaron al compromiso de incrementar la legitimidad democrática de las instituciones europeas y de estrechar aún más la relación de cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en la toma de decisiones. A raíz de ese acuerdo la Declaración número 23 sobre el futuro de la Unión Europea contenida en el Acta Final del Tratado de Niza llamaba a la novedosa fórmula de la Convención que tan buenos resultados había dado en el 2001 como forma de revisión de Tratados. También resalta la participación de los Parlamentos nacionales en esta fórmula. En esta Convención europea también se aprobaron propuestas que se plasmaron más tarde en el Tratado de Lisboa.

1.2 Nueva fase en la integración a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa:

Tras el fracaso del Proyecto de Constitución Europea se celebra el 23 de julio de 2007 una Conferencia Intergubernamental con el fin de Revisar los Tratados de la Unión abandonando, de esta forma, la idea de dotar a Europa de una verdadera Constitución. No obstante, se logra preservar muchas de las ideas que en el 2004¹⁰ se contenían en el Tratado constitucional.

La idea constitucionalista se abandona y se sustituye por la de elaborar un Tratado que introduzca modificaciones en los Tratados existentes, en lugar de un Tratado Constitucional que derogue los anteriores. De esta forma, tan sólo se someten a ratificación las determinadas modificaciones que se pretendan introducir, sin tener que reabrir de nuevo cuestiones que ya se habían negociado y acordado. Otro aliciente para abandonar el objetivo constitucionalista es que los Estados miembros en los cuales no es obligatorio someter el Tratado de Reforma a referéndum popular, podrán justificar ante su opinión pública la ratificación vía parlamentaria

El Tratado de Lisboa se firma el 13 de diciembre de 2007. Recoge la gran mayoría de previsiones acordadas por la CIG del año 2004 y en lo que respecta a los Parlamentos nacionales se amplía su función respecto a la acordada en aquella.

¹⁰ De la CIG de 2004 resultó el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa Firmado en Roma el 29 de octubre de 2004 y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea nº 310 de 16 de diciembre de 2004. No llegó a entrar en vigor debido a la negativa de los pueblos holandés y francés.

Una de las explicaciones de por qué los Parlamentos Nacionales han adquirido una mayor importancia en este periodo se encuentra en la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009 la cual expone en su apartado B que la legitimidad democrática en la UE se expresa tanto en el Parlamento Europeo como en los Parlamentos nacionales y, por ello, ambos deben actuar tanto en la acción legislativa como en la de control. De igual forma el artículo 10 del Tratado de Lisboa reconoce la doble legitimidad que impulsa a la Unión Europea: por un lado la que ofrecen los ciudadanos al elegir democráticamente a sus representantes en el Parlamento Europeo y por otro, la que otorgan los Estados que están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, señalando, finalmente, que estos órganos Ejecutivos serán democráticamente responsables ante sus respectivos Parlamentos nacionales y sus ciudadanos¹¹.

En el artículo 12 (Título II) contiene la función que desempeñaran los Parlamentos nacionales en la Unión Europea:

“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;*

Esta función ya estaba contemplada en el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y también, esta función se contenía en el Protocolo Anejo a la Constitución Europea. Por primera vez aparece recogido de forma general en un Tratado.

- 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;*

Novedosa previsión hasta el momento ya que no la contenía el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales. Los parlamentos solo podían pronunciarse sobre el principio de subsidiariedad de manera no vinculante a través de la COSAC.

- 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*

¹¹ ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ “La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española.” - Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 44, Madrid, enero/abril (2013) Pág. 105.

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;

Cometido novedoso ya que los anteriores tratados no preveían la participación de las Asambleas nacionales en materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia.

- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;*

Los tratados anteriores al Tratado de Lisboa tampoco recogían la participación de los Parlamentos nacionales en la revisión de los Tratados. Ahora es un cometido contenido en el artículo 48 del TUE¹².

- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;*

Cuestión previamente introducida en el Tratado por el que se Establece una Constitución para Europa y que los Tratados anteriores no contemplaban. Desarrollada en el artículo 49 del TUE¹³

- 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.”*

Esta cooperación ya se venía realizando tiempo atrás. En esta cuestión cada Estado Miembro ha ido estableciendo prácticas propias, por ejemplo, comisiones conjuntas compuestas por miembros del parlamento nacional y del PE o participación periódica en las reuniones de las comisiones del PE, aunque sin derecho de voto. El mecanismo de cooperación multilateral más destacado es la COSAC.

La importancia de este artículo es que, por primera vez en la historia de los tratados comunitarios, se recoge de forma expresa la función de los Parlamentos nacionales en el cuerpo de un tratado y no en un protocolo anejo.

¹² Artículo 48 TUE: “...Cualquier iniciativa tomada por el Consejo Europeo en virtud de los párrafos primero o segundo se transmitirá a los Parlamentos nacionales. En caso de oposición de un Parlamento nacional notificada en un plazo de seis meses a partir de esta transmisión, no se adoptará la decisión contemplada en los párrafos primero o segundo.”

¹³ Artículo 49 TUE: “... Se informará de esta solicitud (de ingreso a la UE) al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.”

Por otro lado, nos encontramos con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. Este Protocolo está dividido en dos Títulos, el primero trata sobre la información que debe darse a los Parlamentos nacionales y el segundo sobre la cooperación interparlamentaria.

El objetivo del Título I es mejorar la recepción de información por parte de los Parlamentos nacionales y que de esta forma puedan ejercer un control más eficaz de la actividad comunitaria de sus respectivos Gobiernos. Para conseguir tal objetivo, se recogen disposiciones ya existentes en otros protocolos y se añaden otras nuevas.

Se amplían los encargados de allegar la información a los Parlamentos pudiendo, ahora, hacerlo directamente las instituciones comunitarias¹⁴. Esto es fruto de que con la anterior regulación¹⁵ se producían retrasos y dilaciones en la comunicación de la información que hacían que los Parlamentos nacionales no pudiesen ejercer de manera efectiva su labor de control.

Otra medida importante es el deber que tienen las Instituciones comunitarias de proporcionar la información a los Parlamentos nacionales a la vez que la remitan a las demás Instituciones europeas. Por su parte, los Parlamentos nacionales tienen el deber de estudiar el proyecto en un plazo de ocho semanas. No obstante en casos excepcionales ese plazo se puede ampliar siempre que sea correctamente motivado.¹⁶

Mediante estas medidas se garantiza la obtención de información por parte de los Parlamentos nacionales pero dependerá de los usos parlamentarios de cada Estado miembro la ordenación del procedimiento de examen de dicha información para realizar la función de control parlamentario.

El problema en este aspecto es que no se prevé ninguna consecuencia jurídica si este plazo no es respetado. Si un acto legislativo se adoptase sin respetar los plazos señalados ¿Qué ocurriría? El Protocolo indica de forma clara el procedimiento a seguir y los plazos a observar pero no contiene ninguna consecuencia jurídica si esto no se cumple. Tampoco se contempla la

¹⁴ La institución encargada de transmitir la información a los parlamentos nacionales dependerá del origen del proyecto legislativo en cuestión: será el encargado de enviar la información el PE si el proyecto tiene su origen en él, si por el contrario, tiene su origen en la Comisión, la información se transmitirá directamente por ésta y si, por último, tiene su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el BCE o en el BEI, el encargado de su transmisión será el Consejo. (Arts. 2 y 3 del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.)

¹⁵ Los encargados de transmitir la información a los Parlamentos nacionales eran sus propios Gobiernos. Además, no se establecía ningún plazo para la remisión de la información y dependían de la diligencia de Los Gobiernos para poder hacer un examen correcto del proyecto legislativo y ejercer así su función de control. (Punto I.2 del Protocolo sobre el Cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado de Ámsterdam)

¹⁶ Artículo .4 del Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

posibilidad de que los Parlamentos nacionales solicitasen la intervención del TJCE en el asunto.

Por otro lado, aún en Título I, se recoge la posibilidad que tienen los Parlamentos nacionales de elaborar un dictamen motivado sobre un posible incumplimiento del principio de subsidiariedad en un proyecto legislativo. Este dictamen se presentara ante el PE, el Consejo y la Comisión y su procedimiento está recogido en Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Por su parte, el Titulo II versa sobre la cooperación interparlamentaria y establece en su artículo 9 que *“El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión.”*

En el artículo 10 el protocolo dispone que la COSAC podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. También indica que esta Conferencia de órganos parlamentarios fomentará el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. Por último, la Conferencia podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en concreto para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa.

1.2.1 Instrumentos de cooperación.

Como veíamos antes, en una etapa inicial del proceso europeo el papel de los Parlamentos nacionales se vio debilitado a medida los poderes de la Comunidad se iban incrementado y sus áreas de competencia se ampliaban. Por otro lado, los poderes legislativos del Parlamento Europeo también fueron creciendo y relegaron a un segundo plano a los Parlamentos nacionales.

Poco a poco los Parlamentos nacionales fueron recuperando terreno y empezaron a asumir importantes papeles de control sobre las actuaciones de sus gobiernos. De esta manera llegamos al Tratado de Lisboa donde se pone de manifiesto la importancia de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso legislativo de la Unión.

Con anterioridad a la aprobación del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, Las relaciones entre parlamentos se organizaban por medio de reuniones interparlamentarias, reuniones de comisiones mixtas, cooperación a nivel de presidentes de

comisión, visitas de miembros de Parlamentos nacionales al Parlamento Europeo, reuniones de partidos o grupos políticos de ámbito europeo con miembros del Parlamento Europeo .

El Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión Económica y Monetaria, que entró en vigor en enero de 2013, nace para dar respuesta a la crisis de la duda soberana de la Unión, la cual exigía una cooperación estrecha y un intercambio de información más fluido entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en el ámbito de la ratificación o modificación de paquetes de rescate. Este tratado prevé, en su artículo 13, un sistema de cooperación específica entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales para el ejercicio del control parlamentario en materia económica y financiera.

En resumen, a lo largo del proceso europeo se han hecho necesarios diferentes instrumentos de cooperación¹⁷:

a) Conferencias de Presidentes de Asambleas Parlamentarias de la Unión Europea.

Las Conferencias de Presidentes de Asambleas Parlamentarias se empiezan a celebrar a partir de 1981 como consecuencia de las reuniones organizadas entre 1963 y 1973. Estas conferencias se celebraban cada dos años y reunían a los presidentes de los Parlamentos nacionales y al presidente del Parlamento Europeo.

La preparación de las reuniones consiste en reuniones de los secretarios generales y tratan sobre cuestiones específicas relativas a la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En los últimos años hemos asistido una mayor frecuencia de las reuniones hasta llegar a una periodicidad anual.

Desde 1995, el Parlamento Europeo mantiene estrechas relaciones no solo con los países asociados sino con países que son candidatos a la adhesión por ello los temas a tratar en estas conferencias son estrategias de adhesión y otros temas de actualidad.

b) Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria.

El Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria o CEIDP surge de La Gran Conferencia celebrada en Viena en 1977. Se trata de una red de servicios de investigación y documentación que coopera estrechamente con los Parlamentos nacionales para facilitar el acceso a la información.

Sus labores consisten en coordinar la información para evitar duplicidades, centralizar y difundir estudios, y mejorar el envío y acceso a la información.

¹⁷ ROBERTA PANIZZA Ob. Cit. Págs. 3-5.

Posee un anuario a través del cual, facilita los enlaces entre los distintos servicios de información de los Parlamentos de los estados miembros.

Su administración depende del Parlamento Europeo y de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa. Sus servicios están a disposición Parlamentos de los Estados miembros de la Unión y del Consejo de Europa.

c) Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad

La creación de esta Conferencia se planteó en Roma en 1990 con el nombre original de Sesiones Europeas. La Conferencia toco temas como el papel de los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y su relación, propuestas relativas a la unión económica y monetaria y la unión política y las implicaciones que ello tendría para la Unión y para los Estados miembros.

Formaron la Conferencia 258 participantes entre los cuales 173 provenían de los parlamentos nacionales y 85 del Parlamento Europeo.

d) Conferencia de los Órganos Especializados Asuntos de la Unión.

La Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) reúne a:

- Los representantes de las comisiones de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea que se ocupan de los asuntos europeos
- Los representantes del Parlamento Europeo.

La COSAC celebra, con carácter semestral, dos reuniones, una reunión previa de los Presidentes de dichas Comisiones, de carácter preparatorio de la reunión plenaria en la que cada Parlamento nacional cuenta con 6 representantes, al igual que el Parlamento Europeo. Se invita asimismo a participar en las reuniones plenarias de la COSAC a los Parlamentos de los países candidatos, con 3 observadores cada uno. Las reuniones de la COSAC suelen tener lugar en la capital del país que ejerce en ese momento la Presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea.¹⁸

La COSAC no es un órgano de toma de decisiones, sino de consulta y de coordinación, que adopta posiciones por consenso. El Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea dispone expresamente que la COSAC podrá dirigir a las instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente. De todos modos, las aportaciones presentadas por la COSAC no vinculan en absoluto a los Parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición.

¹⁸ Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC)- Congreso de los Diputados- Actividad Internacional.

e) Encuentros parlamentarios.

Se trata de un mecanismo de cooperación política permanente para tratar asuntos específicos de la Unión Europea. Los diputados al Parlamento Europeo y los parlamentarios nacionales han venido reuniéndose desde 2005 en el marco de encuentros parlamentarios para tratar cuestiones importantes que afectan a los Parlamentos en el proceso decisorio y de refuerzo de las instituciones de la Unión Europea.

f) Otros instrumentos de cooperación

Otro gran instrumento de cooperación es la el contacto continuo que tienen la mayoría de las comisiones permanentes del Parlamento Europeo con las comisiones homólogas a escala nacional con motivo de las reuniones bilaterales o multilaterales y las visitas de presidentes o ponentes.

También resulta relevante el contacto entre los grupos políticos del Parlamento Europeo y los grupos equivalentes de los Parlamentos nacionales. Estos contactos se desarrollan de forma variable en función de los partidos políticos o el país de que se trate.

g) Cooperación administrativa

La cooperación administrativa se lleva a cabo de múltiples formas:

- Cursillos de formación en los servicios del Parlamento Europeo y de intercambios de funcionarios.
- El continuo contacto de los representantes de los Parlamentos Nacionales con la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales.
- El intercambio recíproco de información sobre el trabajo parlamentario, sobre todo en materia de legislación, cobra cada vez más importancia gracias especialmente a las modernas tecnologías de la información, como la red IPEX, basada en una plataforma electrónica de intercambio de datos y comunicación.

1.2.2 COSAC.

Origen

En mayo de 1989 en Madrid, se celebró una Conferencia en la cual los Presidentes de las Asambleas legislativas de los Estados miembros de la Comunidad Europea acordaron reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración europea. Para ello acordaron la reunión conjunta

de las Comisiones o Comités especializados en asuntos comunitarios que existían en cada Parlamento Nacional¹⁹.

Esos Comités se reunieron en París en Noviembre de ese mismo año dando lugar a la I Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios a la cual, también acudieron representantes del Parlamento Europeo. En esa primera reunión se acordó intensificar el intercambio de información y reunirse a partir de entonces dos veces al año para tratar temas de interés comunitario.²⁰

La COSAC puede redactar las llamadas contribuciones que son declaraciones comunes que este órgano dirige a las instituciones comunitarias para examinar las actividades, propuestas e iniciativas legislativas de la Unión, aunque dichas contribuciones no son vinculantes para los Parlamentos nacionales. Esto se regulaba en el Protocolo número 9 anejo al Tratado de Ámsterdam sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea

En la actualidad el papel de esta institución se ha visto reforzado y se regula en el artículo 10 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales de la UE del Tratado de Lisboa. El Tratado refuerza el papel de la COSAC al establecer reuniones concretas sobre asuntos determinados de política exterior y de seguridad común.

Funciones.

Las funciones encomendadas por el Protocolo del Tratado de Lisboa a la COSAC son esencialmente tres²¹:

- Establecer un intercambio de opiniones entre los órganos parlamentarios de la UE.
- Promocionar y fomentar el intercambio de información y buenas practicas entre los Parlamentos nacionales y sus comisiones especializadas y el Parlamento Europeo
- Dirigir contribuciones al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Estas contribuciones son de carácter no obligatorio y no tienen por qué vincular a los órganos a los que van dirigidas.

El intercambio de opiniones entre grupos reducidos de representantes parlamentarios sobre iniciativas legislativas resulta útil y efectivo a la hora de debatir sobre iniciativas parlamentarias que se presenten. Además, permite el

¹⁹ MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO – Ob. Cit Pág. 59

²⁰ INMACULADA DE LA FUENTE CABERO - Ob. Cit. Pág. 110.

²¹ Funciones comprendidas en los puntos 1.1, 1.2 y 1.3 del Reglamento de la COSAC, Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 229/01, 4.08.2011.

intercambio de experiencia de otras Asambleas legislativas en sus procedimientos parlamentarios en los asuntos europeos.

Con el fin de reforzar la presencia de la Conferencia en el ámbito europeo y para dotarla de mayor eficacia, en la Reunión XXX de la COSAC 2002 se crea una Secretaría Permanente. Esta Secretaría está formada por cinco miembros y tiene la finalidad de garantizar los trabajos y los contactos entre los Parlamentos nacionales y el PE, y dar seguimiento y agilidad a sus proyectos y trabajos, estableciendo, de esta manera, un control político sobre el principio de subsidiariedad, el cual podría desarrollarse de manera preventiva antes de la entrada en vigor o después de la adjudicación del acto.

Reuniones

La COSAC celebra dos tipos de conferencias, las extraordinarias y las plenarias. Las sesiones extraordinarias se celebraran cuando lo decida la mayoría absoluta de los Presidentes de las comisiones de asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos Nacionales y del órgano correspondiente del Parlamento Europeo.²² También es necesaria una consulta previa a la Troika Presidencial²³.

Por su parte, las reuniones plenarias se celebran una vez por cada Presidencia del Consejo de la UE (dos veces por año). En estas sesiones se reúnen los Presidentes de las Comisiones sobre asuntos Europeos, el representante del Parlamento Europeo y las delegaciones de los Estados Miembros, en concreto, dos representantes de cada Parlamento nacional.

La COSAC intenta aprobar todas sus decisiones mediante un amplio consenso. Cuando esto no se consigue se adoptan por mayoría de al menos tres cuartas partes de los votos emitidos. Una vez votada y aprobada la contribución, esta se transmite al Presidente del PE, Consejo y la Comisión Europea para que estos se pronuncien al respecto si lo consideran necesario.

Pese a que el valor normativo de las contribuciones es limitado y complementario, pueden llegar a ser un importante vehículo para el intercambio de información entre las Asambleas legislativas y supone una mayor participación de estas en la actualidad europea.

En cuanto a las propuestas legislativas, la labor de los representantes parlamentarios consiste en crear grupos de trabajo encargados de redactar informes, analizar procedimientos o analizar el nivel en que afectan las propuestas en la normativa europea o nacional.

²² Puntos 2.1 y 2.2 de Reglamento Interior de la COSAC.

²³ La Troika Presidencial de la COSAC está integrada por la Presidencia, la Presidencia anterior, la Presidencia siguiente.

Un ejemplo de estas contribuciones de la COSAC es la emanada de la sesión plenaria de la LVIII COSAC²⁴ celebrada los días 26 y 28 de noviembre de 2017 en Tallin.

En esta Conferencia se abordan varios temas de actualidad europea. El primero de ellos sobre el futuro de la propia Unión Europea:

La COSAC resalta el periodo de paz y prosperidad que han supuesto los últimos sesenta en Europa occidental, para lo cual la Unión ha desempeñado un papel primordial. La Unión se fundó sobre valores como el respeto por la dignidad humana, la libertad, la democracia.

En los últimos tiempos la prosperidad de Unión se ha visto amenazada por diferentes circunstancias. Éstas son:

- El Brexit.
- La crisis migratoria.
- La competitividad global.
- Las diversas amenazas a la seguridad.
- Las crecientes desigualdades económicas.

Estos desafíos son considerados por la COSAC oportunidades para introducir las reformas necesarias y mejorar la labor de la Unión. Considera buen funcionamiento del mercado único y la preservación de sus cuatro libertades deben ser el objetivo principal de la Unión y para ello es necesario “...*el debate acerca de una Unión nueva y eficaz...*”²⁵

Por ello la Conferencia apoya lo establecido en los Declaración y Hoja de Ruta de Bratislava²⁶, la Declaración de Roma y la Agenda de los Dirigentes.

Un tema abordado en profundidad por la COSAC en su Contribución de la LVIII es el de la retirada de Reino Unido de la Unión Europea. La COSAC resalta la importancia de una salida ordenada de la Unión por parte del Reino Unido y manifiesta la esperanza de que se produzca de la forma mejor planificada posible.

A este respecto, la Conferencia manifiesta su conformidad con las Conclusiones del Consejo Europeo, de 20 de octubre de 2017²⁷, sobre la evaluación de las negociaciones del Brexit.

²⁴ Contribución de la LVIII COSAC. Sesión Plenaria de la LVIII COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea C 36/1

²⁵ Apartado 1.3 Contribución de la LVIII COSAC. Sesión Plenaria de la LVIII COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea. C 36/1.

²⁶ La Declaración de Bratislava fue el acuerdo que alcanzaron los jefes de Estado o de Gobierno de los Estados Miembros. El objetivo era iniciar una reflexión política sobre el desarrollo futuro de una UE con 27 países miembros.

Ante la trascendencia del asunto de la salida del Reino Unido de la Unión Europea la COSAC destaca la relevancia de que Parlamentos nacionales sean informados directamente acerca de las negociaciones del brexit, y por ello invita al negociador principal de la Unión a que continúe informando a la COSAC sobre el estado de las negociaciones con regularidad.

Además en esta reunión se enfatiza en la necesidad de “Acercar la Unión Europea a sus ciudadanos”²⁸. Por ello recalca la necesidad de que los Parlamentos nacionales, como representantes de los ciudadanos de los estados miembros, sean incluidos e integrados en los debates y en el proceso de elaboración de políticas relativas al futuro de la Unión, con el fin de contribuir a la legitimidad democrática necesaria del proceso.

Por último, la COSAC se dirige a los Parlamentos Nacionales para que encuentren mecanismos idóneos para mejorar la participación de los ciudadanos en la vida política de la Unión. Como promover las elecciones europeas y a los partidos políticos europeos a participar en debates políticos sobre asuntos clave antes de las elecciones europeas o, entre otros, invitándolos a participar en audiencias ante las comisiones de asuntos de la Unión celebradas en los Parlamentos nacionales.

Otro ejemplo de Contribución es la acordada por la sesión plenaria de la LIX COSAC celebrada entre los días 17 y 19 de junio de 2018 en Sofía.²⁹

En esta reunión la COSAC se centra fundamentalmente el Principio de Subsidiariedad y el Principio de Proporcionalidad reclamando que se establezcan diferentes mecanismos para la mejora de dichos principios.

La COSAC incide en que se celebren consultas con los Parlamentos nacionales desde el principio del proceso de toma de decisiones de la Unión, de forma que los ciudadanos de los estados miembros europeos se impliquen más y comprendan mejor las estrategias y las futuras normativas de la Unión.

También, reitera su petición a la Comisión Europea para que considere reducir el plazo de ocho semanas previsto por los Tratados para el control de la subsidiariedad. Como sugieren sus contribuciones de las ediciones LIV y LV, uno de estos períodos podría abarcar desde mediados de diciembre hasta Año Nuevo. Asimismo, podrían valorarse otros períodos de receso que se

²⁷ En el Consejo Europeo de 20 de octubre de 2017, se llegaron a unas conclusiones sobre las negociaciones del Brexit. Se tocaron aspectos como el mantenimiento de la Zona de Viaje Común, las obligaciones financieras que contrajo Reino Unido durante su pertenencia a la Unión, derechos de los ciudadanos o el papel del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el proceso.

²⁸ Apartado 2 Contribución de la LVIII COSAC. Sesión Plenaria de la LVIII COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea. C 36/1.

²⁹ Contribución de la LIX COSAC. Sesión Plenaria de la LIX COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea. 2018/C 287/01

debatirían más detenidamente. También es necesario considerar posibles modalidades para ampliar el plazo de ocho semanas a doce semanas.³⁰

Así mismo, propone varias medidas para que los parlamentos nacionales tengan cada vez más relevancia en el devenir de la unión:

- la COSAC pide que se intensifique la cooperación y coordinación entre los Parlamentos nacionales para obtener el máximo fruto de sus esfuerzos.
- Señala la importancia de mejorar la forma en la que los Parlamentos nacionales ejercen la función de control de la actuación de sus gobiernos, así como de restaurar los derechos democráticos de los ciudadanos de la Unión y aumentar la transparencia del proceso de toma de decisiones del Consejo.
- Se espera que los legisladores tengan más en cuenta las opiniones de los Parlamentos nacionales, ya que éstos contribuyen de forma activa en actos de trascendental importancia en el seno de la Unión como el control de la Subsidiariedad, Proporcionalidad, participación en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia o en la revisión de tratados.³¹

También, la COSAC aborda temas como la integración y conectividad de los Balcanes occidentales señalando que es una materia prioritaria y estratégica. A este respecto, destaca que los avances hacia la adhesión a la Unión se basan en el respeto de sus valores y en el rendimiento individual de los socios de la región, basado en los méritos, en lo referente al cumplimiento de los criterios de Copenhague.

Otra de las materias abordadas en la contribución LIX es la política de cohesión a partir de 2020. La COSAC reconoce que el marco financiero plurianual (MFP) para el período 2021-2027 es un buen punto de partida para las negociaciones y considera importante que este periodo financiero esté vinculado a una estrategia política global a largo plazo para el desarrollo y crecimiento de la Unión Europea y para la reactivación de la inversión pública tanto a escala europea como nacional.

Por último, la COSAC se preocupa por el Pilar Europeo de Derechos Sociales. Señala que es fundamental reforzar la dimensión social de la Unión Europea con miras a cumplir los objetivos sociales del Tratado y velar por que los

³⁰ Apartado 2.4 Contribución de la LIX COSAC. Sesión Plenaria de la LIX COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea. 2018/C 287/01

³¹ Artículo 12 Tratado de la Unión Europea- Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13.

ciudadanos europeos se identifiquen con el proyecto europeo y perciban sus beneficios.³²

Para ello, la COSAC recalca la importancia de mejorar los siguientes aspectos:

- Inversión en capital humano para conseguir un aumento de la productividad.
- Acceso una educación inclusiva y de calidad.
- Igualdad de trato y oportunidades, en particular entre mujeres y hombres.
- Diálogo social.

1.2.3 Mecanismos. Dialogo Estructurado.

Tras el Tratado de Lisboa, el papel de los Parlamentos nacionales en el ámbito europeo se ve reforzado. El artículo 12 del Tratado de la Unión Europea, (TUE) contiene las diferentes maneras en que los Parlamentos nacionales pueden “contribuir activamente al buen funcionamiento de la UE”. Se garantiza su participación de cuatro maneras principales:

- Recibirán información y documentos.
- Velarán por que se respete el principio de subsidiariedad y proporcionalidad.
- Participarán en los mecanismos de evaluación del espacio de justicia, libertad y seguridad.
- Participarán en la revisión del Tratado.

Además, respecto a la información que recibirán los parlamentos nacionales Los siguientes documentos se enviarán sin demora a los Parlamentos nacionales:

- libros blancos;
- libros verdes;
- el programa de trabajo anual y cualquier otro instrumento de planificación legislativa o de políticas;

³² Apartado 5.1 Contribución de la LIX COSAC. Sesión Plenaria de la LIX COSAC -Diario Oficial de la Unión Europea. 2018/C 287/01

- propuestas legislativas;
- las agendas y los resultados de las reuniones del Consejo;
- el informe anual del Tribunal de Cuentas Europeo;
- el informe anual establecido por la Comisión relativo a la aplicación de los principios que rigen las competencias de la UE;
- las evaluaciones de la aplicación de las políticas de la UE en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Además, los Parlamentos nacionales recibirán notificaciones de propuestas para la modificación de los Tratados al amparo del procedimiento de revisión ordinario y de solicitudes de adhesión a la UE³³.

1.2.4 El Principio de Subsidiariedad

El principio de subsidiariedad fue formalmente consagrado por primera vez en el Tratado de Maastricht, el cual lo inscribió en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). No obstante, anteriormente, el Acta Única Europea (1987) ya había introducido este criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se mencionaba de manera expresa. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995³⁴ que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de Derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios. Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam anexó a este último un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Los criterios de aplicación no recogidos en los Tratados, pero acordados en el marco del enfoque global de la aplicación del principio de subsidiariedad (Consejo Europeo de Edimburgo de 1992³⁵), pasaron así a ser jurídicamente

³³ “El cometido de los Parlamentos nacionales en asuntos de la UE” – Eur-Lex - Summaries of EU Legislation

³⁴ Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 21 de febrero de 1995. # Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende Organisaties in de Bouwnijverheid y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto T-29/92. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.

³⁵ En el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992 se llegó a un acuerdo para desarrollar el principio de subsidiariedad y medidas para incrementar la transparencia y la apertura en el proceso de adopción de decisiones de la Comunidad- European Commission-Press releases database-

vinculantes. En este sentido, la Resolución de 13 de mayo de 1997 recoge el Informe de la Comisión en el que se declara el carácter vinculante con rango constitucional del principio de subsidiariedad y, por tanto, sujeto a la interpretación del Tribunal de Justicia³⁶. El Tratado de Lisboa consagró el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, aunque retomó la formulación del artículo derogado. Añadió asimismo una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el protocolo de 1997 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por un nuevo protocolo con el mismo título (Protocolo n.º 2), cuya principal novedad radica en el papel de los Parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad.³⁷

Se trata de un principio trascendental que informa todo el funcionamiento de la Unión Europea. Permite determinar cuando la Unión tiene competencia para tomar decisiones y que cuando se tomen esas decisiones se haga de la forma más cercana a los ciudadanos.

Este principio está proclamado en el artículo 5 del Tratado de la UE:

“La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”³⁸

Por otro lado, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad establece las nociones para la aplicación del principio de subsidiariedad. El Tratado de Lisboa, asimismo, ha reforzado la importancia del principio de subsidiariedad estableciendo varios mecanismos de control con el fin de comprobar su correcta aplicación.

El principio de subsidiariedad pretende determinar el nivel de intervención más pertinente en los ámbitos de las competencias compartidas entre la UE y los países de la UE. Se puede tratar de una acción a escala europea, nacional o local. En cualquier caso, la UE intervendrá cuando su actuación sea más eficaz que la de los Estados Miembros de la UE a escala nacional o local.

Para la aplicación de este principio y para examinar en qué medida debe o no intervenir la Unión Europea, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad establece tres criterios³⁹:

³⁶ El TJCE reconoce su competencia para controlar el principio de subsidiariedad. Sentencia 12 noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5793 y la Sentencia 13 mayo de 1997, Alemania/Parlamento Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2441.

³⁷ ROBERTA PANIZZA “El principio de Subsidiariedad” – Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. 04/2019. Págs. 1-2.

³⁸ Apartado primero del Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. (antiguo artículo 5 TCE)

- Si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros (a nivel estatal, regional o local) en el marco de sus sistemas constitucionales.
- Si La acción nacional o la falta de acciones contradicen los requisitos del tratado.
- ¿La acción a nivel de la UE presenta ventajas manifiestas? Para ello se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - Si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales.
 - Si las actuaciones de los Estados miembros en ausencia de regulación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados.
 - Si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

Además, la otra vertiente de este principio es la que pretende adoptar las decisiones de la manera más cercana a los ciudadanos.

El artículo 5 del TUE determina las competencias que tienen los Estados miembros y las que tiene la propia UE. Para ello, establece que las competencias que tenga UE estarán informadas por el principio de atribución el cual significa que la administración europea solo tendrá las competencias atribuidas por los diferentes tratados.

El principio de subsidiariedad y el de proporcionalidad son principios complementarios al de atribución. De esta manera la intervención de la UE solo sería válida si:

- La acción que emprenda la UE forma parte de las competencias atribuidas a ella por los tratados. (Principio de atribución)
- En el marco de las competencias compartidas con los estados miembros de la UE, la intervención de la UE es la más adecuada y eficaz para alcanzar los objetivos establecidos por los tratados. (Principio de subsidiariedad)

³⁹ Informe de la Comisión «Legislar mejor, 2003» y «Legislar mejor, 2006» de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

- El contenido y la forma de esa intervención no excede lo necesario para cumplir los objetivos establecidos por los tratados (Principio de proporcionalidad).

1.2.4.1 El control de la Subsidiariedad

Los medios de control del principio de subsidiariedad se encuentran regulados en Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. El Tratado de Lisboa ha reformado este protocolo con el fin de mejorar y reformar dicho control.

Uno de los problemas doctrinales que presenta la aplicación de la subsidiariedad es su difusa naturaleza ya que permite una interpretación jurídica y una interpretación jurisdiccional. Por ello, se puede dividir el control de la subsidiariedad entre un control político y otro jurisdiccional⁴⁰.

El control político viene referido al procedimiento de “alerta temprana”. Se trata pues, de la capacidad que tienen los Parlamentos nacionales de fiscalizar al ejecutivo y pronunciarse políticamente sobre si la propuesta de iniciativa legislativa de las instituciones europeas es conforme con los criterios de subsidiariedad. Por otro lado, el control jurisdiccional es el control a posteriori que realiza el TJUE a través del recurso de anulación.

Por tanto, existen diferentes medios de control:

- El control de los Parlamentos Nacionales.
- El control judicial.

El control de los Parlamentos Nacionales. Procedimiento de Alerta Temprana.

La idea del control por parte de los Parlamentos nacionales surge cuando se empieza a observar que la capacidad de control del Parlamento Europeo no se desarrolla a la misma velocidad. Mediante esta intervención de las asambleas legislativas nacionales también se intenta superar el desequilibrio institucional que se estaba produciendo entre las funciones del Consejo y el Parlamento a

⁴⁰ MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES “Sobre si se está ante un principio político o jurídico.”. “La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad”, en “La Constitución de la Unión”

partir de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht y de la incorporación de las nuevas políticas como la PESC⁴¹.

Además, el control por parte de los parlamentos nacionales de la subsidiariedad es una respuesta lógica por parte de los estados miembros ante la cada vez más amplia lista de competencias atribuidas a la Unión⁴². Se pretende con ello contrarrestar el efecto expansivo, en las competencias compartidas, que puede producirse en su ejercicio por los órganos europeos frente a los Estados miembros.⁴³

El protocolo prevé que antes de proponer un proyecto legislativo, la Comisión Europea debe elaborar un Libro Verde, el cual consiste en realizar amplias consultas. Estas consultas tienen como misión recoger la postura que tienen instituciones nacionales y locales así como de la sociedad civil sobre el acto legislativo propuesto, centrándose fundamentalmente en el principio de subsidiariedad.

“Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta.”⁴⁴

Por su parte, el artículo 7 del Protocolo numero 2 recoge el llamado procedimiento de “alerta temprana” el cual consiste en:

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, éstas instituciones tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional.

Los Parlamentos nacionales en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, podrán 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. Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario

⁴¹ REMIRO BROTONS, “Pretéritos futuros y futuros pretéritos de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Núm. 29, 2008; en, MANGAS MARTÍN, “Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo” Revista de Derecho Comunitario Europeo, Núm. 30, 2008. Págs. 23-25.

⁴² ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ Ob. Cit. Pág. 107

⁴³ AUZMENDI DEL SOLAR – “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida.” — Revista Aranzadi Unión Europea, Núm. 5, Mayo 2010. Pág. 21.

⁴⁴ Artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto.

Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. Es la llamada “tarjeta amarilla”.

Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.

Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.

Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

- a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;
- b) si, por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimarán la propuesta legislativa. “Tarjeta naranja”

Este control político, tiene un doble inconveniente. Por un lado, los parlamentos nacionales a la hora de emitir sus informes de conformidad al principio de

subsidiariedad no aportan ni restan valor a la interpretación que se está haciendo, responde a cuestiones de mera oportunidad política el adoptar una posición u otra. Por otro lado el posible veto de los Parlamentos nacionales hace alargar el trámite legislativo de la Unión.

La idea de la participación de los Parlamentos nacionales participen en la fase previa legislativa en la confección de los actos legislativos de la Unión, supone un valor democrático, no obstante, tal y como está configurada en la actualidad, esta participación puede llegar a suponer varios conflictos: entre Parlamentos nacionales y Parlamento Europeo, entre las Cámaras de los Parlamentos nacionales en los sistemas bicamerales, entre Parlamentos nacionales y sus propios Gobiernos y, entre los diferentes niveles parlamentarios existentes en los Estados descentralizados. Por tanto, se puede llegar a dar la situación de que el Gobierno de un estado miembro mantenga una posición determinada respecto a un asunto y el Parlamento de ese estado miembro mantenga otra contraria⁴⁵.

Para dar solución a estos conflictos, hay quienes proponen la creación de un sistema parlamentario europeo donde los Parlamentos nacionales actúen como una tercera cámara junto al Parlamento Europeo y el Consejo.

A este respecto se ha pronunciado el Parlamento Europeo a través de su Propuesta de Resolución sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de 2013 en la cual se reconoce que se está viviendo un momento de crisis y de desconfianza de los ciudadanos hacia Europa, por lo que es urgente avanzar en la europeización de los Parlamentos nacionales.

El Parlamento Europeo considera que los Parlamentos nacionales como órganos del Estado, según lo contemplado en las letras d) y e) del artículo 12 del TUE, no los convierte en órganos en sentido amplio de las instituciones europeas. Por el contrario, el Preámbulo del Protocolo nº 1 identifica claramente dos de las competencias de los Parlamentos nacionales dentro de la estructura de la UE: el control de la actuación de su Gobierno y su capacidad para manifestar su opinión.

Sobre la primera competencia el PE considera que en la Unión existe una especie de bicameralismo: el Parlamento Europeo que actúa como representante de los pueblos, y el Consejo como representante colegiado de los Estados. Por ello, los Parlamentos nacionales no se deben considerar como la tercera cámara en la estructura constitucional en la Unión Europea, sino más bien, órganos que refuerzan el carácter democrático de la segunda cámara, es decir, el Consejo. Pero para que esto suceda, es necesario que la posición de los Gobiernos refleje la orientación de los Parlamentos nacionales que son los

⁴⁵ ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ – Ob. Cit. Pág. 115

portadores de la legitimidad democrática en los EM. Por lo tanto, éstos deberían mantener las comunicaciones pertinentes con los respectivos ministros antes y después de cada reunión del Consejo. Esta actividad no es sólo un requisito interno de cada Estado sino una dimensión verdaderamente europea⁴⁶.

Respecto a la competencia en materia de control del Principio de subsidiariedad de los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo en la Resolución, considera que ésta no se debe interpretar como un instrumento de freno y bloqueo sino más bien, como una oportunidad de colaboración y promoción activa, pero solo a nivel de asesoramiento y no de toma de decisiones. Por ello, según el PE, los diversos dictámenes motivados que realizan los Parlamentos nacionales deben entenderse, no como una indicación negativa de lo que la UE no debe hacer, sino más bien como una sugerencia positiva de lo que sí tiene que hacer.

A este respecto, son relevantes los Informes Anuales de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales de 2012 y 2013.

Tabla 1⁴⁷.

Número de dictámenes recibidos por parlamento nacional/cámara (diálogo político y mecanismo de control de la subsidiariedad) en 2012

Estado miembro	Cámara	Total de dictámenes ⁴⁸	Dictámenes motivados (Protocolo 2)
Portugal	<i>Assembleia da República</i>	227	1
Italia	<i>Senato della Repubblica</i>	96	1
Alemania	<i>Bundesrat</i>	59	5
República Checa	<i>Senát</i>	46	0
Suecia	<i>Riksdag</i>	33	20
Rumanía	<i>Camera Deputaţilor</i>	26	0
Francia	<i>Sénat</i>	19	7
Reino Unido	<i>House of Lords</i>	16	1
Italia	<i>Camera dei Deputati</i>	15	0
Bulgaria	<i>Narodno Sabranie</i>	13	0
Austria	<i>Bundesrat</i>	12	3
Polonia	<i>Senat</i>	11	1
República Checa	<i>Poslanecká sněmovna</i>	10	0
Bélgica	<i>Chambre des Représentants</i>	9	3
Dinamarca	<i>Folketing</i>	8	3

⁴⁶ Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (2013/2185(INI) -Comisión de Asuntos Constitucionales - Ponente: Carlo Casini

⁴⁷ Tabla 1 recogida en Informe anual de 2012 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales /* COM/2013/0565 final */

⁴⁸ La cifra incluye los dictámenes y dictámenes motivados recibidos de los parlamentos nacionales.

Irlanda	<i>Oireachtas</i>	7	0
España	<i>Congreso de los Diputados y Senado</i>	7	2
Países Bajos	<i>Eerste Kamer</i>	7	2
Grecia	<i>Vouli ton Ellinon</i>	6	0
Luxemburgo	<i>Chambre des Députés</i>	6	3
Reino Unido	<i>House of Commons</i>	6	3
Austria	<i>Nationalrat</i>	3	1
Polonia	<i>Sejm</i>	3	3
Países Bajos	<i>Tweede Kamer</i>	3	3
Chipre	<i>Vouli ton Antiprosopon</i>	2	1
Estonia	<i>Riigikogu</i>	2	0
Alemania	<i>Bundestag</i>	2	1
Malta	<i>Kamra tad-Deputati</i>	2	1
Rumanía	<i>Senatul</i>	2	0
Finlandia	<i>Eduskunta</i>	1	1
Letonia	<i>Saeima</i>	1	1
Lituania	<i>Seimas</i>	1	1
Eslovaquia	<i>Národná Rada</i>	1	1
Países Bajos	<i>Tweede Kamer y Eerste Kamer</i>	1	1
Bélgica	<i>Sénat</i>	0	0
Francia	<i>Assemblée Nationale</i>	0	0
Hungría	<i>Országgyűlés</i>	0	0
Irlanda	<i>Dail Eireann</i>	0	0
Eslovenia	<i>Državni svet</i>	0	0
Eslovenia	<i>Državni zbor</i>	0	0
	Total	663	70

Tabla 2⁴⁹

Propuestas e iniciativas de la Comisión que generaron el mayor número de dictámenes en el contexto del diálogo político en 2012⁵⁰

Documento de la Comisión	Título	Dictámenes totales	Dictámenes motivados (Protocolo 2)
COM (2012) 130	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 prestación de servicios (Monti II)	17	12
COM (2012) 10	Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones	13	3

⁴⁹ Tabla 2 recogido en Informe anual de 2012 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales /* COM/2013/0565 final */

⁵⁰ El cuadro recoge todas las propuestas que han sido objeto al menos 6 dictámenes de parlamentos nacionales.

	penales, y la libre circulación de dichos datos		
COM (2012) 11	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)	12	4
COM (2011) 897	Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a la adjudicación de contratos de concesión	11	3
COM (2012) 372	Propuesta de DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO en materia de gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior	10	3
COM (2012) 380	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativa a las inspecciones técnicas periódicas de los vehículos de motor y de sus remolques y por el que se deroga la Directiva 2009/40/CE	9	5
COM (2011) 650	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte	9	1
COM (2012) 617	Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO sobre el fondo de ayuda europea para los más necesitados	8	5

Tabla 1⁵¹

Número de dictámenes recibidos por la Comisión en 2013 por parlamento/cámara nacional (diálogo político y mecanismo de control de la subsidiariedad)

Estado miembro	Cámara	Total de dictámenes ⁵²	Dictámenes motivados (Protocolo nº 2) ⁵³
Portugal	<i>Assembleia da Republica</i>	192	1
República Checa	<i>Sénat</i>	64	2
Alemania	<i>Bundesrat</i>	40	3

⁵¹ Tabla 1 recogido en Informe anual de 2013 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales /* COM/2014/0507 final */

⁵² Incluidos tanto los dictámenes como los dictámenes motivados recibidos de los Parlamentos nacionales.

⁵³ Para que un dictamen sea motivado con arreglo a la definición que figura en el Protocolo nº 2 debe establecer claramente un incumplimiento de la subsidiariedad y ser remitido a la Comisión en el plazo de ocho semanas a partir de la transmisión de la propuesta a los Parlamentos nacionales.

Francia	<i>Assemblée nationale</i>	40	1
Rumanía	<i>Camera Deputaţilor</i>	38	2
Italia	<i>Senato della Repubblica</i>	36	2
Rumanía	<i>Senatul</i>	26	3
Suecia	<i>Riksdag</i>	24	9
Reino Unido	<i>House of Lords</i>	18	3
España	<i>Congreso de los Diputados y Senado (ambas cámaras)</i>	17 ⁵⁴	5 ⁵⁵
Irlanda	<i>Houses of the Oireachtas (ambas cámaras)</i>	12	3
Países Bajos	<i>Eerste Kamer</i>	10	3
Austria	<i>Bundesrat</i>	9	6
República Checa	<i>Poslanecká sněmovna</i>	8	2
Francia	<i>Sénat</i>	8	4
Polonia	<i>Senat</i>	8	2

Tabla 2

Documentos de la Comisión que generaron el mayor número de dictámenes⁵⁶ recibidos por la Comisión en 2013 (diálogo político y mecanismo de control de la subsidiariedad)

	Documento de la Comisión	Título	Total de dictámenes⁵⁷	Dictámenes motivados (Protocolo nº 2)⁵⁸
1	COM(2013) 534	Propuesta de Reglamento relativo a la creación de la	20	13

⁵⁴ Contabilizados como 17 dictámenes procedentes de ambas cámaras.

⁵⁵ Contabilizados como cinco dictámenes motivados procedentes de ambas cámaras.

⁵⁶ El cuadro enumera todos los documentos de la Comisión que dieron lugar, como mínimo, a seis dictámenes de los Parlamentos nacionales.

⁵⁷ Incluidos tanto los dictámenes como los dictámenes motivados recibidos de los Parlamentos nacionales.

⁵⁸ Para que un dictamen sea motivado con arreglo a la definición que figura en el Protocolo nº 2 debe establecer claramente un incumplimiento de la subsidiariedad y ser remitido a la Comisión en el plazo de ocho semanas a partir de la transmisión de la propuesta a los Parlamentos nacionales.

		Fiscalía Europea		
2	COM(2012) 788	Propuesta de Directiva relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco y los productos relacionados	17	7
3	COM(2013) 133	Propuesta de Directiva por la que se establece un marco para la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de las costas	14	9

Como vemos en 2012 y en 2013 se pusieron en marcha las primeras “tarjetas amarillas” en aplicación del sistema de “alerta temprana”:

En mayo de 2012, se emitió la primera «tarjeta amarilla» ante 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 prestación de servicios (denominada «Monti II»).

Doce de los cuarenta Parlamentos nacionales o cámaras de dichos Parlamentos consideraron que la propuesta no se ajustaba al principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión decidió retirar finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad.

En 2013 se activó el segundo procedimiento de “tarjeta amarilla” ante la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea⁵⁹. Los Parlamentos nacionales emitieron 13 dictámenes motivados sobre la propuesta, que representan 18 votos de los 56 posibles. De acuerdo con el artículo 7, apartado 2, del Protocolo nº 2, eran necesarios 14 votos para poner en marcha el procedimiento de tarjeta amarilla en este caso.

Durante 2013, otras siete Cámaras de los Parlamentos nacionales emitieron dictámenes sobre esta propuesta en el contexto del diálogo político. Estas no alegaron que la propuesta de la Comisión vulnerara el principio de subsidiariedad, pero comentaron sobre aspectos específicos de la misma⁶⁰.

⁵⁹ COM (2013) 534

⁶⁰ Informe anual 2013 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad de la Comisión - COM(2014) 506 final.

En la actualidad, la Unión carece prácticamente de competencias para intervenir cuando se haga un uso abusivo o ilegal de sus fondos. Las cifras en materia de detección, investigación y persecución eficaz de delitos contra el presupuesto de la UE varían considerablemente de un Estado miembro a otro (situándose entre el 19 % y el 90 %). La propuesta de Reglamento exponía la necesidad de la creación de una Fiscalía Europea ya que podría resolver el problema de la fragmentación de los procedimientos penales como consecuencia del carácter nacional de los sistemas judiciales y también el de que la lucha contra el fraude europeo no sea siempre una prioridad a escala nacional⁶¹.

La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta de creación de la Fiscalía Europea, indicando que ésta no contravenía el principio de subsidiariedad.

Por último, en mayo de 2016, 14 cámaras de 11 Estados miembros emitieron la tercera “tarjeta amarilla” contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión decidió mantener la propuesta exponiendo numerosas razones y considerando que no infringía el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por naturaleza, transfronteriza⁶².

El Control Judicial de la Subsidiariedad:

El control jurisdiccional se encuentra regulado en el Artículo 8 del Protocolo (nº 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad el cual establece que:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea...”

Los legitimados para interponer este recurso son, según el citado artículo:

- Un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.
- El Comité de las Regiones actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.

⁶¹ Informe anual de 2013 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales /* COM/2014/0507 final */

⁶² ROBERTA PANIZZA “El principio de ...” Ob. Cit. Pág. 4

El problema reside en que la legitimación procesal no la tienen directamente las asambleas legislativas de los estados miembros, sino que deberán solicitar ante sus respectivos gobiernos la interposición del recurso. La cuestión que se plantea aquí es si los gobiernos están obligados a acatar el mandato de sus respectivas cámaras legislativas. Es un tema que debe ser objeto de regulación tanto a nivel comunitario como a nivel interno.

En España, la ley 24/2009⁶³ regula la cuestión disponiendo que corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea la solicitud al Gobierno de la interposición del recurso. No obstante es el Gobierno quien tiene la última palabra y de él dependerá la interposición o no. Aunque si no lo hace deberá motivar su decisión compareciendo ante la Comisión Mixta.

Algunos de los casos en los que el TJUE se ha pronunciado sobre el principio de subsidiariedad:

El Asunto C-233/94 en el que el Gobierno alemán solicita la anulación de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa los sistemas de garantía de depósito. En este caso el TJUE se pronuncia sobre si la nueva norma se ha presentado con la motivación suficiente establecida en el artículo 190 TCE para respetar el principio de subsidiariedad. Para elaborar su posición no se queda en un control de procedibilidad y entra en análisis material aplicando a la nueva norma el test de subsidiariedad: dando como resultado que la intervención estatal es insuficiente para cumplir los objetivos y que la intervención de la Unión Europea mejora la acción individual de los Estados, en este caso, a través de la directiva comunitaria.

Otro caso en el que el TJUE se ha pronunciado sobre la subsidiariedad es la Sentencia de 10 de diciembre de 2002, sobre el asunto British American Tobacco, donde el TJUE dictamina que los objetivos pueden cumplirse mejor en el ámbito comunitario mediante el análisis de las legislaciones nacionales sobre fabricación, presentación y venta de productos del tabaco, comprobando que era muy heterogénea y no conseguía eliminar los obstáculos a la libre circulación de productos del tabaco. Por ello, decide que es conveniente la intervención comunitaria⁶⁴.

El asunto Sotiropoulou y otros/Consejo de 3 de mayo de 2017⁶⁵ se refería a una solicitud de compensación con arreglo al artículo 268 del TFUE con respecto a las pérdidas y los perjuicios sufridos por los demandantes a raíz de la drástica reducción de sus pensiones principales en Grecia. Las decisiones

⁶³ Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea añadió el apartado K) a la ley 8/1994 reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea donde se regula la interposición del recurso ante el TJUE.

⁶⁴ ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ – Ob. Cit. Pág. 118

⁶⁵ Sentencia de 3 de mayo de 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou y otros contra Consejo de la Unión Europea, EU:T:2017:297

impugnadas se refieren, al establecimiento de determinadas intervenciones, políticas y medidas en el sistema de seguridad social y de pensiones. El Tribunal General consideró que las decisiones dirigidas a un Estado miembro con vistas a poner remedio a una situación de déficit excesivo no vulnera el principio de subsidiariedad que se contempla en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, y tampoco el principio de atribución. Estas decisiones se adoptaron con el fin de reforzar el control presupuestario y alertaban a los Estados miembros a tomar medidas para alcanzar la reducción del déficit necesaria a fin de poner remedio a la situación de déficit excesivo⁶⁶.

2- COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.

2.1 Antecedentes

El antecedente más inmediato de lo que hoy conocemos como la Comisión Mixta para la Unión Europea se encuentra regulado en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas.

Esta ley nace fundamentalmente por la necesidad que tenía España de adaptar su normativa con el objetivo de adecuar su ordenamiento jurídico para adoptar el acervo comunitario al incorporarse a las Comunidades Europeas.

En este sentido, el Acta relativa a las Condiciones de Adhesión y a las Adaptaciones de los Tratados, aneja al Tratado de Adhesión de España a la Comunidad Económica Europea y a la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y a la Decisión del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la adhesión de España a la Comunidad Europea del Carbón y del Acero disponen que las normas de los Tratados comunitarios y los actos adoptados por las instituciones de estas Comunidades antes de la adhesión, obligarán a España y serán aplicables en España desde el momento de la adhesión.

Tanto por el volumen de disposiciones que forman parte del acervo comunitario que debía adoptar España como por la premura con la que se debían incorporar tales disposiciones, hacen necesaria una delegación legislativa en favor del Gobierno, para que, éste pudiese dictar normas con rango de Ley.

Tal delegación legislativa en favor del Gobierno debía realizarse solamente sobre ciertas materias reguladas por normas con rango de Ley que se recogen en una lista en el propio cuerpo de la Ley 47/1985.

⁶⁶ Informe de la comisión - Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad - Bruselas, 23.10.2018 COM(2018) 490 final.

Esta posibilidad de delegación está recogida en el artículo 82 de la Constitución Española, el cual dispone que:

“La delegación legislativa habrá de otorgarse al Gobierno de forma expresa para materia concreta y con fijación del plazo para su ejercicio. La delegación se agota por el uso que de ella haga el Gobierno mediante la publicación de la norma correspondiente. No podrá entenderse concedida de modo implícito o por tiempo indeterminado. Tampoco podrá permitir la subdelegación a autoridades distintas del propio Gobierno.”

*Las leyes de bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio.*⁶⁷

Pero lo verdaderamente importante de esta ley, en el ámbito de nuestro estudio, lo dispuesto en su artículo quinto, el cual instaura la “Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”⁶⁸.

Composición⁶⁹:

Se trata de una Comisión Mixta del Congreso de los Diputados y del Senado compuesta por quince miembros con la siguiente distribución:

- Nueve miembros pertenecientes al Congreso de los Diputados
- Seis miembros pertenecientes al Senado

El Presidente de la Comisión será Presidente del Congreso de los Diputados, o, en su caso, persona en quien él delegue con carácter permanente.

Los Grupos Parlamentarios serán los encargados de nombrar a los miembros de la comisión Mixta al comienzo de cada legislatura de forma proporcional a la fuerza parlamentaria que tengan dichos grupos.

Funciones:⁷⁰

⁶⁷ Apartados 3 y 4 del artículo 82 de la Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.

⁶⁸ Las Comunidades Europeas eran: Comunidad Europea del Carbón y del Acero, Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

⁶⁹ Artículo 5, apartado 2 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» núm. 312 de 30 de diciembre de 1985.

⁷⁰ Artículo 5, apartado 3 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» núm. 312 de 30 de diciembre de 1985.

- Examen y control de los Decretos Legislativos emitidos en aplicación del Derecho derivado comunitario tras su publicación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 82.6 de la Constitución Española.
- Ejercer un control sobre los Proyectos normativos provenientes de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias reguladas por normas con rango de Ley en España.

A tales efectos el Gobierno deberá informar a la comisión Mixta sobre dichos Proyectos.

- También, el Gobierno deberá informar a la Comisión de las actividades de las Instituciones de las Comunidades Europeas.
- Por último, el Gobierno deberá informar a la comisión Mixta de las orientaciones políticas que seguirá en el ámbito de las Comunidades Europeas.

Para una actuación más eficiente la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas deberá dar traslado de los trabajos a las Comisiones de las Cortes Generales que, por razón de materia, elaboren las conclusiones pertinentes. De igual modo, al comienzo de cada período de sesiones, la Comisión Mixta elevará a las Cámaras de las Cortes Generales un dictamen sobre las actuaciones realizadas en el período inmediato anterior.⁷¹

Estas disposiciones fueron posteriormente modificadas por la Ley 18/1988, de 1 de julio, de modificación del artículo 5.º de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas.

Esta Ley modificaba los puntos 2 y 3 del artículo 5.º de la Ley 47/1985.

Respecto a su sistema de votación, se añadía que las votaciones se realizarán por el sistema de voto ponderado, en función del número de miembros de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras.

También se añadían nuevas competencias para la Comisión Mixta.

- La Comisión Mixta podrá elaborar informes y conclusiones sobre las propuestas de Reglamentos, Directivas o Decisiones que las Instituciones de las Comunidades Europeas presenten al Consejo de Ministros.

⁷¹ Artículo 5, apartado 4 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» núm. 312

- Podrá entablar relaciones de cooperación con los órganos del Parlamento Europeo. Además, la Comisión Mixta podrá, celebrar reuniones con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo.
- Intercambiara información y colaborara con las Comisiones de otras Asambleas legislativas de los Estados pertenecientes a las Comunidades Europeas, que tengan competencias análogas a las de la Comisión Mixta.
- Podrá hacer llegar a las Mesas de ambas Cámaras, informes o dictámenes de especial relevancia, en las materias que sean competencia de la Comisión Mixta.

Esta Comisión Mixta para las Comunidades Europeas creada Ley 47/1985, de 27 de diciembre, y modificada por la Ley 18/1988, de 1 de julio quedó transformada en la “Comisión Mixta para la Unión Europea” por la Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea⁷²

A su vez, estas dos leyes fueron derogadas también por la Ley 8/1994 por las importantes novedades a las que había que adaptarse con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht de 1992.⁷³

2.2 Regulación.

La regulación fundamental de la Comisión Mixta se encuentra en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea y esta complementada por 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. Y a su vez esta última se complementa con Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010.

⁷² Disposición adicional segunda de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

⁷³ “*Quedan derogadas las Leyes 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la Aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, y 18/1988, de 1 de julio, de modificación del artículo 5. de la Ley 47/1985, de 27 de diciembre.*” Disposición derogatoria única. de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

Por otro lado la Ley 8/1994 ha sido reformada en 2 ocasiones: Con la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 y con la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta.

2.2.1 Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Se trata de la ley fundamental reguladora del organismo. Esta ley viene a dar respuesta a los cambios que eran necesarios llevar a cabo ante la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, el 1 de noviembre de 1993.

La exposición de motivos de la ley destaca la profunda vocación europea de España aludiendo a la reforma constitucional que se llevó a cabo con unanimidad de los Grupos Políticos de las cámaras, para adecuar nuestra norma fundamental, a los nuevos compromisos que desde Europa se demandaban.

El objetivo de la Ley 8/1994 es servir de desarrollo legislativo del artículo 93 de la Constitución Española, el cual establece que: “corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos Tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”

Esta disposición ya se encontraba regulada en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas (reformada en su artículo 5 por la Ley 18/1988, de 1 de julio), en concreto a través de sus disposiciones relativas a la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. No obstante, la actualización de los tiempos europeos marca la obsolescencia de dicha norma y por tanto, su consiguiente sustitución para adecuar la Comisión Mixta a las nuevas demandas derivadas del Tratado de la Unión Europea. Por tanto 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 queda transformada en la Comisión Mixta para la Unión Europea.⁷⁴

⁷⁴ Disposición adicional segunda, Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

En cumplimiento del mencionado artículo 93, es necesario que las Cortes Generales tengan acceso a todas las propuestas de actos legislativos elaborados por las Instituciones Europeas, por ello se dota de nuevas funciones a la Comisión Mixta ampliando este deber de información del Gobierno ya que hasta ese momento, se limitaba sólo a los proyectos normativos comunitarios que pudiesen afectar a España únicamente en materias sometidas a reserva de ley.

Entre dichas competencias se encuentran, sin ánimo de exhaustividad ya que se explicaran más adelante, las siguientes:

- Examinar las propuestas legislativas de la comisión y otras instituciones europeas.
- Celebrar debates sobre tales propuestas.
- Recibir del gobierno la información pertinente sobre el asunto concreto que se está tratando.
- Elaborar informes sobre cuestiones de actualidad europea.
- Entablar relaciones de cooperación con los órganos Europeos y otros órganos de análoga naturaleza a la Comisión mixta pertenecientes a parlamentos de otros Estado Miembros.
- Celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el seno del Parlamento Europeo.

Respecto a la composición de la Comisión mixta, ésta estará formada por el número de diputados y senadores que establezcan la Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, al inicio de cada Legislatura, garantizando, en todo caso, la presencia de todos los Grupos Parlamentarios. Sus miembros serán designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.⁷⁵ La composición será analizada más adelante con mayor detenimiento.

⁷⁵ Artículo 2, Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

2.2.2 Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995

La Disposición adicional segunda de la Ley 8/1994, de 19 de mayo establece corresponde a las Mesas de las dos Cámaras de las Cortes Generales adoptar las medidas precisas para poner en funcionamiento la nueva Comisión. En cumplimiento de ese mandato las Mesas, en reunión conjunta, aprobaron “Acuerdo sobre desarrollo provisional de la Ley” por medio del cual hasta entonces se habían regido las actuaciones de la Comisión. Este acuerdo tornó a definitivo en la reunión conjunta de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

Esta resolución desarrolla varias medidas de funcionamiento de la Comisión Mixta:

- Como el modo de actuación ante la recepción de una propuesta legislativa de las instituciones europeas.
- La celebración de debates e intervención de los grupos parlamentarios.
- Las condiciones para celebrar un debate sobre una determinada propuesta en el Pleno del Congreso
- Las normas de aplicación en materia de publicaciones oficiales.

2.2.3 Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010.

Esta resolución nace con el objetivo de abordar los cambios que se llevaron a cabo en el seno de la Unión Europea con la aprobación del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. En concreto, para responder a lo dispuesto en el artículo 8C del tratado el cual dispone:

“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 61 C 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 69 G y 69 D 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.”⁷⁶

También tiene como objetivo esta resolución adecuar las disposiciones reguladoras de la Comisión Mixta a lo establecido en el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Para ello la resolución modifica algunos aspectos de la Ley 8/1994 y 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, en concreto:

- Seguimiento de las iniciativas de la Unión Europea.
- Procedimiento para la elaboración de dictámenes motivados sobre iniciativas de la Unión Europea.
- Solicitud al Gobierno de interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción del principio de subsidiariedad.
- Oposición a la revisión simplificada de los Tratados de la Unión Europea.
- Evaluación de Eurojust y supervisión de Europol.

⁷⁶ Artículo 8C Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (2007/C 306/01)

2.2.4 La Reforma Legislativa de 2009.

Se trata de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

En la exposición de motivos de esta ley se señala que el Tratado de Lisboa ha continuado la labor iniciada previamente por el Tratado de Maastricht de 1992 en materia de participación de los parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión. Se han ampliado las competencias de estos parlamentos en concreto con el artículo 12 del Tratado de la Unión Europea y con los Protocolos sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea y aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

La Comisión Mixta aprobó en su sesión celebrada el 18 de diciembre de 2007 un detallado informe elaborado por el Grupo de Trabajo creado para estudiar la aplicación por parte de las Cortes Generales del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. Este Tratado pese a su ratificación por España, no prosperó en alguno de los Estados Miembros por lo que no pudo entrar en vigor.

Tras la aprobación del Tratado de Lisboa, el Grupo de Trabajo procedió a de manera urgente a adaptar su estudio al este nuevo Tratado. Era necesario adaptar la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, a las nuevas disposiciones introducidas por el Tratado.

Por ello, la Comisión Mixta para la Unión Europea, a través de una Ponencia de estudio para la adaptación de la Ley 8/1994 a las previsiones del Tratado de Lisboa, elaboró un texto consensuado que fue aprobado en su reunión de 24 de marzo de 2009 y que constituye el contenido de esta Ley.

Para esta adaptación, la Ley 24/2009⁷⁷ amplía las competencias de la Comisión Mixta, incorporando las enumeradas en el Tratado de Lisboa. Entre las que destacan las siguientes:

- El control de la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas, el denominado “Sistema de Alerta Temprana”. Esta función se desarrolla en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa. Este procedimiento consiste fundamentalmente en la potestad que tienen los parlamentos nacionales

⁷⁷ Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. - «BOE» núm. 308, de 23 de diciembre de 2009

de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en el contexto del inicio del procedimiento legislativo. Estos dictámenes se harán en el plazo de ocho semanas desde la remisión a las instituciones europeas. Estos dictámenes pueden provocar un nuevo examen de la iniciativa por parte de la Comisión o que el Parlamento Europeo o el Consejo, a través de mayorías reforzadas, puedan vetarla, imposibilitando su tramitación legislativa. En este contexto la ley 24/2009 atribuye a la comisión Mixta la facultad de emitir los mencionados dictámenes sobre la vulneración del principio de subsidiariedad en nombre de las Cortes Generales, sin que ello impida el debate que pueda llegar a darse en los plenos del Congreso y Senado sobre la materia.

- Consulta a los parlamentos regionales. Dicha posibilidad está contenida en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa y consiste en la remisión a los parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin considerar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Los parlamentos regionales, entonces, disponen de un plazo de cuatro semanas para elaborar un dictamen sobre la materia a efectos de su valoración por la Comisión Mixta. Y si la Comisión Mixta realizase un dictamen sobre la vulneración del principio de subsidiariedad de una iniciativa legislativa de la Unión Europea, deberá incorporar, también, los dictámenes remitidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.
- Otra facultad incorporada es la posibilidad que tiene la Comisión Mixta de solicitar al gobierno la interposición de un recurso de anulación contra un acto legislativo europeo por infracción del principio de subsidiariedad, ante el Tribunal de Justicia. Dicha solicitud deberá realizarse en el plazo máximo de seis semanas desde la publicación oficial del acto legislativo europeo. El Gobierno, por su parte, podrá rechazar motivadamente dicha posibilidad. En ese caso la Comisión podrá solicitar la comparecencia del gobierno para que justifique la negativa.
- Otros procedimientos previstos en el Tratado de Lisboa son los de oposición a determinadas iniciativas que puede adoptar el Consejo Europeo de modificación de las reglas sobre mayorías y procedimientos para aprobar actos legislativos, o “revisión simplificada de los tratados.” en tales casos, la oposición de un solo Parlamento impide que la decisión del Consejo Europeo pueda tener efecto. En el caso de las Cortes Generales, la proposición establece que corresponderá adoptar ese acuerdo a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta de la Comisión Mixta para la Unión Europea.

- La evaluación de las actividades de Eurojust y a la supervisión política de Europol, también forman parte del catálogo de funciones atribuidas por el Tratado de Lisboa a los Parlamentos nacionales.

2.2.5 La Reforma legislativa de 2010.

Las cortes Generales aprobaron la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta, con el objetivo de adaptarla al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

Las modificaciones son las siguientes:

Se añaden dos Capítulos nuevos con tres nuevos artículos:

Capítulo Tercero está conformado por los artículos 8 y 9 ⁷⁸

El primero de ellos establece que la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos, que deban comparecer ante la propia Comisión de forma previa a las reuniones (semestrales) del Consejo de la Unión Europea. Dicha comparecencia tiene el objetivo de indicar la postura del Gobierno en relación a los asuntos que se debatirán en la reunión del Consejo.

El Artículo 9.º por su parte dictamina que al término del periodo de seis meses de duración de cada presidencia del Consejo de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea deberán comparecer ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.

Se añade también el décimo artículo el cual conforma el Capítulo Cuarto. Podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, Presidente o miembros del Consejo ejecutivo competentes, con el objetivo de informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 3.b) la Ley 8/1994, sobre las materias en las que ostenten algún tipo de competencia.

⁷⁸ Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta.- «BOE» núm. 309, de 21 de diciembre de 2010

La celebración de estas comparecencias se acordará por la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea o a petición de dos grupos parlamentarios.

2.3 Actualidad de la Comisión Mixta para la Unión Europea desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa

2.3.1 Competencias.

El objetivo fundamental de la Comisión Mixta para la Unión Europea es *“...que las Cortes Generales tengan la participación adecuada en las propuestas legislativas elaboradas por la Comisión Europea y dispongan, en general, de la más amplia información sobre las actividades de la Unión Europea.”*⁷⁹

Para el cumplimiento de tal fin la ley 8/1994 dota a la Comisión Mixta las siguientes competencias⁸⁰:

- a) *“Conocer, tras su publicación, los decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado comunitario.”*

De esta forma la Comisión Mixta realiza un control, a posteriori, de los Decretos legislativos promulgados en aplicación del derecho derivado de las instituciones europeas.

- b) *“Recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento.”*

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

Cuando la Comisión Mixta lo considere oportuno, podrá solicitar del Gobierno la ampliación de la información recibida.”

⁷⁹ Artículo 1. Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

⁸⁰ Las Competencias de la Comisión Mixta se encuentran reguladas en el Artículo 3 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

La Comisión Mixta tiene derecho a recibir con la mayor brevedad posible las propuestas de actos legislativos que se deriven de las Instituciones europeas con el ánimo de realizar un examen y seguimiento. También tiene derecho a recibir del gobierno un informe sobre tales propuestas legislativas y a recibir del mismo la información relevante para el asunto que obre en su poder⁸¹.

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

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

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

Este apartado recoge la posibilidad de que la comisión Mixta solicite al presidente de alguna de las dos Cámaras la celebración de un debate en el Pleno para dar así cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución Española.⁸²

- d) *“Recibir del Gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las instituciones de la Unión Europea.*

La Comisión Mixta puede pedir al Gobierno la información que éste ostente relativa a la marcha general de la Unión y de los trabajos que realicen las Instituciones Europeas

- e) *Ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión Europea, así como de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de la Unión Europea.*

A tal fin, el Gobierno remitirá a las Cámaras, con anterioridad a cada Consejo Europeo ordinario, un informe escrito sobre la evolución de los

⁸¹ COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES - 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. - Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 45, Madrid, mayo/agosto (2013), pág 642.

⁸² Artículo 93 Constitución Española «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978: *“Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión.”*

acontecimientos de la Unión Europea durante la Presidencia que concluye en dicho Consejo.”

De esta manera, la Comisión Mixta debe ser informada por el Gobierno las orientaciones fundamentales de su política en el seno de la Unión. También de las decisiones y acuerdos que puedan llegar a adoptarse en las reuniones del Consejo de Ministros de la Unión Europea.

- f) *“Elaborar informes sobre aquellas cuestiones relativas a la actividad de la Unión Europea que pueda considerar de interés, entre ellas las reseñadas en el apartado b).”*

Se trata de hacer estudios y elaborar informes sobre las cuestiones relativas a la Unión europea que, por su especial trascendencia, sea de recibo la valoración por parte de la comisión Mixta del impacto que tendrán en nuestro Ordenamiento Jurídico.

- g) *“Establecer relaciones de cooperación con los órganos adecuados de los restantes Parlamentos de los países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo.”*
- h) *“Celebrar reuniones conjuntas con los Diputados españoles en el Parlamento Europeo.”*

Con el objetivo de que estos Diputados puedan informar de las materias relevantes que se traten en el Parlamento Europeo.

- i) *“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 de la Comisión Mixta, así como con las correspondientes Comisiones del Parlamento Europeo.*

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.”

Una de las competencias fundamentales de la Comisión Mixta es entablar relaciones con organismos de análoga naturaleza de los restantes Parlamentos Nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea con el objetivo de agilizar las comunicaciones pertinentes sobre los asuntos más relevantes de la Unión Europea. También puede entablar relaciones con las Comisiones del Parlamento Europeo.

Las reuniones periódicas de estos organismos suponen un avance en la relación de los Parlamentos de los estados Miembros y el Parlamento Europeo.

Los apartados j) a n) se añadieron por la de la reforma realizada a la Ley 8/1994 con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.⁸³

- j) *“Emitir en nombre de las Cortes Generales, con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea aplicable, dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, en los términos que se recogen en el Capítulo II de esta Ley.*

Cuando fuese necesario para sus deliberaciones la Comisión Mixta para la Unión Europea podrá pedir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad, 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.

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

Como ya vimos, el control del principio de subsidiariedad⁸⁴ permite determinar cuando la Unión tiene competencia para tomar decisiones y que cuando se tomen esas decisiones se haga de la forma más cercana a los ciudadanos. Es una de las funciones trascendentales de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Este control del principio de subsidiariedad es una de las funciones encomendadas a los Parlamentos nacionales por el artículo 12.b)⁸⁵ del Tratado de la Unión Europea.

- k) *“Solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción del principio de subsidiariedad, conforme se indica en el artículo 7 de esta Ley.”*

Es el resultado del control del principio de Subsidiariedad por parte de la Comisión Mixta, la cual, si considera dicho principio vulnerado, solicitará la

⁸³ Artículo segundo de Modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. «BOE» núm. 308, de 23 de diciembre de 2009.

⁸⁴ El Principio de Subsidiariedad se encuentra proclamado en el Artículo 5 del Tratado de la Unión Europea - Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13-: *“La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”*

⁸⁵ Artículo 12 c) del Tratado de la Unión Europea. - Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13- *Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:... 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;*

interposición del recurso de anulación⁸⁶ ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Se trata, por tanto, de una petición al Gobierno ya que la última palabra a la hora de interponer o no tal recurso la tiene éste. No obstante, si el gobierno descarta interponer el recurso, deberá motivar su decisión compareciendo ante la Comisión Mixta para la Unión Europea cuando ésta así lo solicite.

l) “Participar en los procedimientos de revisión simplificados de los Tratados previstos en el artículo 48.7 del Tratado de la Unión Europea, en los términos establecidos en el artículo 8 de esta Ley.”

Corresponde al Consejo Europeo la iniciativa de utilizar el procedimiento de revisión simplificado. Iniciativa que debe ser transmitida a los Parlamentos nacionales, los cuales pueden oponerse⁸⁷.

m) “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.”

Con el objetivo de analizar si el Estado solicitante respeta los valores del artículo 2⁸⁸ del TUE y demás requisitos exigidos por el artículo 49 del TUE par poder adherirse a la Unión Europea.

n) “Participar en las actividades de Eurojust y de Europol, en los términos establecidos en los artículos 12 del Tratado de la Unión Europea y 85 y 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y adoptar las decisiones previstas en el artículo 81.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, sobre aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas.”

⁸⁶ El procedimiento de solicitud de la interposición del recurso de anulación se halla regulado en el artículo 7 de la Ley 8/1994. Este artículo se añade por el art. 2.5 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa. Ref. BOE-A-2009-20724

⁸⁷ Artículo. 48.7 del TUE. - Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13-

⁸⁸ “La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.” Artículo 2 del Tratado de la Unión Europea - Diario Oficial de la Unión Europea C 83/13-

2.3.2 Funcionamiento

La Comisión Mixta puede celebrar debates⁸⁹. Cuando la comisión mixta reciba una propuesta legislativa de la Comisión Europea, cualquier grupo parlamentario podrá solicitar la celebración de un debate sobre tal propuesta o la ampliación de la información recibida por el gobierno.

Cuando se considera oportuno, se podrá solicitar al Presidente de cualquiera de las Cámaras la celebración de un debate en el Pleno respectivo, participando el Gobierno en ambos casos.

Una vez acordada la celebración del debate, éste se iniciara siguiendo el siguiente procedimiento: tras exponer un miembro del Gobierno el contenido de la propuesta y su impacto en el ordenamiento jurídico español, los Grupos Parlamentarios podrán fijar su posición por un período de diez minutos, comenzando por aquel o aquellos que hubiesen solicitado la celebración del debate. Tras responder el representante del Gobierno a las aclaraciones u observaciones que los Grupos le hubiesen demandado, éstos podrán hacer uso de un segundo turno de réplica, por tiempo no superior a cinco minutos, correspondiendo al Gobierno la contestación de las cuestiones que se hayan formulado en esta segunda intervención.⁹⁰

Una vez finalizado el debate, los Grupos Parlamentarios tendrán dos días para presentar propuestas de resolución, que solo serán admitidas cuando sean congruentes con la cuestión que se está debatiendo. Estas propuestas serán sometidas a examen y votación por la Comisión, que será convocada dentro de un plazo máximo de diez días. En este debate, las propuestas admitidas podrán ser defendidas durante un tiempo máximo de diez minutos, con posible turno de réplica por el mismo tiempo.

Entre las propuestas que pueden presentar los Grupos, se encuentra la posibilidad de solicitar la celebración de un debate en Pleno o la elaboración de un informe por la Comisión.

Cuando se acuerde la celebración del debate en el Pleno del Congreso o del Senado para examinar una propuesta legislativa, dicho debate será incluido en el orden del día de una sesión plenaria de la Cámara que corresponda.

En el caso de que la Comisión acuerde la elaboración de un informe sobre la materia, se constituirá una Ponencia encargada de redactar un proyecto de

⁸⁹ Art. 3.c Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

⁹⁰ Apartado primero, párrafo 2, de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

informe, respecto del cual podrán los miembros de la Comisión presentar enmiendas y votos particulares, que serán objeto de debate y votación, junto con el texto elaborado por la Ponencia.⁹¹

2.3.3 Composición

La cuestión de la composición de la Comisión Mixta para la Unión Europea la aborda el artículo 2 de la Ley 8/1994, el cual establece que:

“Comisión Mixta para la Unión Europea estará compuesta por el número de diputados y senadores que establezcan la Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, al inicio de cada Legislatura, garantizando, en todo caso, la presencia de todos los Grupos Parlamentarios. Sus miembros serán designados por los Grupos Parlamentarios en proporción a su importancia numérica en las respectivas Cámaras.”

A este respecto, es necesario destacar la libertad que tienen las Mesas de las Cámaras para establecer el número de Diputados y senadores que formaran parte de la Comisión Mixta, en contraposición a lo que establecía la Ley 47/1985, de 27 de diciembre: *“...estará compuesta por quince miembros, nueve pertenecientes al Congreso y seis al Senado...”*⁹²

En los quince días siguientes a la constitución de las Cortes Generales en cada legislatura, se deben comunicar los nombres de los integrantes de la Comisión Mixta. Una vez finalizado dicho plazo el Presidente del Congreso de los Diputados convocara a estos integrantes para proceder a la constitución de la Comisión Mixta.

Al igual que en la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, la Presidencia de la Comisión corresponderá al Presidente del Congreso de los Diputados o al diputado o senador en quien éste delegue con carácter permanente.

Por último, el sistema de votación en el seno de la Comisión Mixta es el de la mayoría simple de los miembros presentes en la Comisión.

⁹¹ Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley de 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. BOCG, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995.

⁹² Artículo 5, apartado 2 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» núm. 312 de 30 de diciembre de 1985.

2.3.4 El control de la Subsidiariedad

Como ya hemos visto, el control del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas que provienen de Europa, es una de las tareas fundamentales que desempeña la Comisión Mixta para la UE.

No siempre que se recibe un acto legislativo europeo se realiza un dictamen motivado. Corresponde decidir sobre que asuntos se emite el dictamen a la Mesa, los Portavoces, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la iniciativa. En la práctica que es la reunión de la Mesa y los Portavoces, que se celebra al menos dos veces al mes, la que hace una primera valoración estableciendo qué actos legislativos serán objeto de estudio y designando los correspondientes ponentes para la conformación del Informe. Dicho Informe fijará la posición política en relación con la subsidiariedad del Parlamento español. En el caso de que, una vez se haya debatido, se apruebe que el acto legislativo de la Unión atenta contra el principio de subsidiariedad o se entienda que se ha de hacer algún tipo de reserva adquiere el valor de dictamen el cual estará acompañado de los dictámenes que hayan elaborado los Parlamento regionales si los hubiese⁹³.

Por otro lado, la Ley 24/2009⁹⁴ establece que, a la hora de emitir el dictamen motivado, las Cortes Generales podrán, cuando fuera necesario para sus deliberaciones, “*pedir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad*”. La solicitud del informe al Gobierno es potestativa y por tanto, el Gobierno no tiene la obligación de emitirlo.

Generalmente, cuando el Gobierno emite un informe sobre un determinado acto legislativo la Comisión Mixta no suele contradecirle en su posición. Sin embargo esto no fue así en Informe 6/2012 relativo al Reglamento sobre ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo:

En el informe del Gobierno se declaraba que el Reglamento no contravenía el principio de subsidiariedad. No obstante, el ponente designado, el Sr Jáuregui (Grupo Socialista) emitió un informe negativo por infracción de la subsidiariedad señalando que, para poner en marcha el Reglamento, es precisa “*una previa atribución de competencias a la Unión Europea*”⁹⁵. Este

⁹³ ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ – Ob. Cit. Pág. 128

⁹⁴ Apartado J) del Artículo 3 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea añadido por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994.

⁹⁵ Proyecto de dictamen motivado de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de

informe dio lugar a que Comisión Mixta lo desestimase en su reunión de 8 de mayo de 2012 y se nombrase nuevo ponente. Ésta fue la Sra. García Gálvez (Grupo Popular) quien emitió informe positivo siguiendo la línea del Gobierno: *“la Comisión Mixta para la Unión Europea coincide con la opinión del Gobierno de que el contenido de la propuesta no afecta el ejercicio de los derechos fundamentales reconocidos en los Estados miembros, incluyendo el derecho a la libertad a la huelga⁹⁶”*

La siguiente tabla muestra los diferentes dictámenes motivados emitidos por la Comisión Mixta desde 2010 hasta 2019⁹⁷.

Año	Dictamen
2011	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 1/2011 de 14/06/2011, relativo a la Propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad⁹⁸. • Dictamen de vulneración 2/2011 de 14/06/2011, relativo conjuntamente a dos iniciativas legislativas de la Unión Europea: <ul style="list-style-type: none"> • Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria⁹⁹. • Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción¹⁰⁰.
2012	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen 1/2012 de 06/03/2012, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión¹⁰¹. • Dictamen 5/2012 de 12/06/2012, en relación con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 223/2009, relativo a la estadística europea¹⁰².
2013	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 1/2013 de 29/01/2013 en relación con la

establecimiento y la libre de prestación de servicios (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 130 FINAL] [2012/0064 (APP)] {SWD (2012) 63} {SWD (2012)

⁹⁶ Informe 6/2012 de la Comisión Mixta para la unión europea, de 21 de mayo de 2012, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la 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 (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 130 FINAL] [2012/0064 (APP)] {SWD (2012) 63} {SWD (2012) 64}.

⁹⁷ Tabla elaborada a partir de los datos contenidos en la Web del Congreso.

⁹⁸ COM (2011) 169 final

⁹⁹ COM (2011) 215 final

¹⁰⁰ COM (2011) 215 final

¹⁰¹ COM (2011) 897 final

¹⁰² COM (2012) 167 final

	<p>Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de las estadísticas de agricultura y pesca¹⁰³.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 2/2013 de 07/05/2013 sobre la Propuesta modificada de Directiva del Parlamento Europeo y del consejo relativa a la transparencia de las medidas que regulan los precios de los medicamentos de uso humano y su inclusión en el ámbito de los sistemas públicos de seguro de enfermedad¹⁰⁴. • Dictamen de vulneración 4/2013 de 18/06/2013 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones¹⁰⁵. • Dictamen de vulneración 7/2013 de 17/07/2013 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos¹⁰⁶. • Dictamen de vulneración 8/2013 de 24/09/2013 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las tasas que deben pagarse a la Agencia Europea de Medicamentos por la realización de actividades de farmacovigilancia en lo relativo a medicamentos de uso humano¹⁰⁷.
2014	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 1/2014 de 21/01/2014 en relación con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria¹⁰⁸.
2015	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 1/2015 de 16/06/2015 en relación con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1829/2003 en lo que respecta a la posibilidad de que los Estados miembros restrinjan o prohíban el uso de alimentos y piensos modificados genéticamente en su territorio¹⁰⁹
2017	<ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 1/2017 de 26 de abril de 2017 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de

¹⁰³ COM (2012) 724 final

¹⁰⁴ COM(2013) 168 final/2

¹⁰⁵ COM(2013) 173 final

¹⁰⁶ COM (2013) 296 final.

¹⁰⁷ COM (2013) 472 final.

¹⁰⁸ COM (2013) 796 final.

¹⁰⁹ COM (2015) 177 final.

	<p>Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición)¹¹⁰.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dictamen de vulneración 2/2017 de 13 de diciembre de 2017, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1073/2009, relativo a las normas comunes de acceso al mercado internacional de los servicios de autocares y autobuses¹¹¹.
--	---

2.3.5 El Papel de los Parlamentos Autonómicos.

En general, la existencia de dentro de los Estados Miembros de entes territoriales dotados de autonomía política y de autogobierno no se traduce en que estos entes tengan su propia cuota de protagonismo en el plano europeo. Se podría decir que históricamente, los parlamentos regionales han quedado marginados de los procesos decisorios europeos quedando relegados a una invisibilidad institucional¹¹².

El Comité de las Regiones

Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht movimiento reivindicativo dirigido por ciertos entes subestatales, entre los que destacan particularmente los Länder alemanes, dio sus frutos con la creación del Comité de las Regiones¹¹³.

El Comité Europeo de las Regiones (CDR), cuya sede está en Bruselas, es un organismo consultivo de la UE compuesto por representantes elegidos a escala local y regional, procedentes de todos los 28 Estados miembros de la UE. A través del CDR, los representantes pueden dar a conocer su opinión sobre la legislación de la UE que repercute directamente en las regiones y ciudades.

El CDR permite a las regiones y ciudades participar formalmente en la elaboración de la legislación de la UE, garantizando el respeto de la posición y las necesidades de los entes regionales y locales¹¹⁴.

¹¹⁰ COM(2016) 861 final] [COM(2016) 861 final Anexo I] [COM(2016) 861 final Anexo II

¹¹¹ COM(2017) 647 final

¹¹² ANA M. CARMONA CONTRERAS - “¿Hacia la europeización de los Parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana” - Revista d'estudis autonòmics i federals, núm. 16, octubre 2012 Pág. 175

¹¹³ MAYTE ZELAIA GARAGARZA “Las regiones ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, IVAP, Oñati, 2005, recuerda que su creación “no fue más que una estrategia defensiva de los Estados miembros frente a un fenómeno de regionalización que se estaba desarrollando” en sus respectivos territorios.

¹¹⁴ Definición del Comité Europeo de las Regiones (CDR) – Información Básica de la Unión Europea-

- La Comisión Europea, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo deben consultar al CDR al elaborar legislación sobre asuntos relacionados con la administración local y regional, como la sanidad, la educación, el empleo, la política social, la cohesión económica y social, el transporte, la energía y el cambio climático¹¹⁵.
- De lo contrario, el CDR puede llevar el asunto ante el Tribunal de Justicia.
- Cuando el CDR recibe una propuesta legislativa, redacta y adopta un dictamen y lo envía a las instituciones pertinentes de la UE.
- El CDR también emite dictámenes por iniciativa propia

El control de la Subsidiariedad por los Parlamentos Regionales.

La situación de marginación de los parlamentos regionales se ve paliada, en cierto modo, con el mecanismo de control de la subsidiariedad establecido en el Tratado de Lisboa. En efecto, el sistema de alerta temprana regulado en el Protocolo número 2, contiene dos tipos de referencias a los parlamentos regionales¹¹⁶.

La primera se haya en el artículo 6 del Protocolo: *“Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos”*. Se trata de una referencia indirecta a las Asambleas regionales. Esta referencia indirecta se concreta en el artículo 7.1 del Protocolo el cual dispone que *“cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto”*. Esto es fruto reivindicaciones participativas formuladas por los Länder alemanes¹¹⁷, que obtienen tutela al amparo de su presencia en el Bundesrat, la cámara de representación territorial.

La otra referencia, se sitúa en el artículo 6 del Protocolo: *“Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”*. De esta forma, los Parlamentos regionales se convierten sujetos a tener en cuenta por los Parlamentos nacionales a la hora de realizar los diferentes dictámenes motivados en el proceso de fiscalización del principio de subsidiariedad. No obstante, sólo se dará voz a las Asambleas legislativas regionales “cuando proceda”, esto es, siempre que medie una decisión por

¹¹⁵ Artículo 263 TCE (actual artículo 13.4 TUE) “El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión estarán asistidos por un Comité Económico y Social y por un Comité de las Regiones que ejercerán funciones consultivas”

¹¹⁶ ANA M. CARMONA CONTRERAS – Ob. Cit. Pág. 150

¹¹⁷ ENOCH ALBERTÍ ROVIRA “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en “ Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea” Pág. 78

parte del Estado en cuestión, no quedando obligados por la previsión europea¹¹⁸.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, España tuvo que reformar su legislación para adaptar la Comisión Mixta a las nuevas competencias que el tratado atribuía a los Parlamentos nacionales. El instrumento utilizado para esta adaptación fue la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. Esta ley dispone que *El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia*¹¹⁹.

Las Asambleas legislativas regionales disponen, según el Artículo 2 de la ley 8/1994, de un máximo de cuatro semanas para enviar su informe sobre la materia en cuestión. Sin embargo, la relevancia jurídica de estos informes sigue ocupando un plano marginal ya que, por un lado, los dictámenes de los Parlamentos autonómicos carecen de eficacia vinculante para las Cortes Generales, sin importar la materia que aborda la iniciativa legislativa comunitaria y que es analizada desde el prisma del respeto del principio de subsidiariedad. De esta forma, el valor jurídico de la intervención de las Asambleas regionales queda seriamente en entredicho.

Por otro lado y como consecuencia de lo anterior, no existe ninguna disposición relativa a cómo proceder en el caso de plantearse valoraciones discrepantes entre los dictámenes de la Comisión Mixta para la Unión europea de las Cortes Generales y los procedentes de los Parlamentos autonómicos. De este forma, queda patente el valor meramente ilustrativo que la ley atribuye a los informes emitidos por las Asambleas regionales¹²⁰.

Ante esta situación se han propuesto varias soluciones, entre ellas:

- La Comisión Mixta para la Unión Europea se reuniría para debatir y votar sobre las propuestas autonómicas siempre y cuando un tercio de las Asambleas Legislativas autonómicas (un mínimo de seis) hubieran denunciado la infracción del principio de subsidiariedad. Si la Comisión

¹¹⁸ ALEJANDRO ARCE JANÁRIZ - "Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea" - Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 23, 2010. Pág. 80

¹¹⁹ Artículo 6 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

¹²⁰ ANA M. CARMONA CONTRERAS – Ob. Cit. Pág. 159.

Mixta votara afirmativamente la propuesta de las Asambleas autonómicas, se emitiría el dictamen motivado previsto en el régimen general en los términos antes expuestos¹²¹.

- La reforma del Senado de tal forma que actuara como una verdadera cámara de representación territorial, configurandose como sede institucional a través de la cual las Comunidades Autónomas participan en el Estado, expresando sus posiciones y procediendo de este modo a configurar la voluntad general¹²².

Por último, es necesario añadir la previsión contenida en la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, la cual dispone:

“Los miembros de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla –Presidente o miembros del Consejo ejecutivo competentes– podrán solicitar su comparecencia ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, de conformidad con el artículo 3.b) de esta Ley¹²³”

A la hora de analizar la actividad en el contexto del control del principio de subsidiariedad, por parte de los Parlamentos de las CCAA llama la atención es el escaso número de dictámenes que llegan desde los parlamentos de las Comunidades Autónomas y que una mayoría muy amplia son de conformidad. Esto puede atender a distintas causas como que la Comisión Mixta no está obligada a seguir sus criterios consideren sus propios informes de escasa utilidad; o el breve plazo de tiempo de cuatro semanas que se da a estos parlamentos para enviar el dictamen y el notable aumento del volumen de trabajo que para los respectivos parlamentos supone evacuar este trámite¹²⁴.

Un ejemplo de ello lo podemos observar con la Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión. Solamente emitieron dictámenes los parlamentos del País Vasco, Aragón y Extremadura todos ellos emitiendo su conformidad pese a que la materia tratada afectase a las competencias de otras CCAA.

Para solucionar esta “fatiga” de los Parlamentos de las CCAA sería necesario proceder a un filtro previo; es decir, no todas las iniciativas legislativas han de

¹²¹ Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la aplicación por las Cortes Generales.

¹²² JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS - “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea” – Pág. 89

¹²³ Artículo 10 Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.

¹²⁴ ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ - Ob. Cit. Pág. 136

llegar a las cámaras regionales. No siempre procede preguntar a las cámaras regionales, si no que se les debería interrogar en aquellos ámbitos que afecten a sus competencias legislativas¹²⁵,

En este aspecto es necesario destacar la labor del Parlamento Vasco algo que queda evidenciado por el hecho de que prácticamente la totalidad de las consultas que le ha remitido el Congreso se han respondido¹²⁶.

En el siguiente gráfico se puede ver parte de la actividad de los Parlamentos Regionales en los años 2010 a 2019

Resumen desde el inicio de la actividad de control de subsidiariedad, en enero de 2010, hasta el 20/05/2019. Legislaturas IX a XII completas¹²⁷

ALCAs	Total de escritos remitidos a la CMUE (Informes, toma de conocimiento, archivo, no ha lugar...)	<u>Informes de subsidiariedad</u>
Parlamento de Andalucía	-	-
Junta General del Principado de Asturias	-	-
Cortes de Aragón	482 <i>141 IX Leg + 318 X Leg + 22 XI Leg + 1 XII Leg</i>	95 <i>95 IX Leg</i>
Parlamento de las Illes Balears	-	
Parlamento de Canarias	15 <i>14 IX Leg + 1 X Leg</i>	15 <i>14 IX Leg + 1 X Leg</i>

¹²⁵ JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO - "El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco" Revista CIDOB d'afers internacionals, n.º 99, (septiembre 2012) - Pág. 110

¹²⁶ JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO. – Ob. Cit. Pág. 110.

¹²⁷ <http://www.congreso.es/> Congreso de los Diputados / Control del principio de subsidiariedad / Comunicaciones de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (ALCAs)

Parlamento de Cantabria	877 <i>194 IX Leg + 335 X Leg + 47 XI Leg + 301 XII Leg</i>	9 <i>3 IX Leg + 5 X Leg + 1 XII Leg</i>
Cortes de Castilla-La Mancha	19 <i>19 IX Leg</i>	19 <i>19 IX Leg</i>
Cortes de Castilla y León	96 <i>60 IX Leg + 36 X Leg</i>	96 <i>(60 IX Leg + 36 X Leg</i>
Parlamento de Cataluña	628 <i>21 IX Leg + 271 X Leg + 47 XI Leg + 289 XII Leg</i>	43 <i>21 IX Leg + 12 X Leg + 2 XI Leg + 9 XII Leg</i>
Parlamento de Extremadura	168 <i>64 IX Leg + 86 X Leg + 3 XI Leg + 15 XII Leg</i>	163 <i>64 IX Leg + 85 X Leg + 3 XI Leg + 13 XII Leg</i>
Parlamento de Galicia	748 <i>113 IX Leg + 296 X Leg + 47 XI Leg + 292 XII Leg</i>	1 <i>1 IX Leg</i>
Asamblea de Madrid	1 <i>1 IX Leg</i>	1 <i>1 IX Leg</i>
Asamblea Regional de Murcia	21 <i>21 IX Leg</i>	21 <i>21 IX Leg</i>
Parlamento de Navarra	2 <i>2 IX Leg</i>	2 <i>2 IX Leg</i>
Parlamento de La Rioja	855 <i>188 IX Leg + 327 X Leg + 47 XI Leg + 293 XII Leg</i>	1 <i>1 IX Leg</i>
Corts Valencianes	-	-
Parlamento Vasco	533 <i>170 IX Leg + 215 X Leg + 29</i>	146 <i>56 IX Leg + 59 X Leg + 12</i>

	<i>XI Leg + 119 XII Leg</i>	<i>XI Leg + 19 XII Leg</i>
TOTALES	TOTAL ESCRITOS: 4.445 <i>1.008 IX Leg + 1.885 X Leg + 242 XI Leg + 1.310 XII Leg</i>	TOTAL INFORMES: 615 <i>358 IX Leg + 198 X Leg + 17 XI Leg + 42 XII Leg</i>

2.4 Ponencia para el asunto del Brexit

El día 23 de junio de 2016 se celebró en Reino Unido un referéndum no vinculante, para que los ciudadanos británicos pudieran pronunciarse sobre su permanencia o no dentro de la Unión Europea. La votación resultó favorable a la salida de de la Unión por algo más del 50% del escrutinio. La situación generó una grave crisis política interna que concluyó con la dimisión del Primer Ministro, David Cameron, y con la elección en octubre de 2016 de la representante del partido conservador, Theresa May como Primera Ministra¹²⁸

Por tanto, el Brexit es el proceso de salida del Reino Unido de la Unión Europea como consecuencia del resultado del referéndum de 23 de junio de 2016. Este hecho ha supuesto un drástico revés a la política de integración europea y una verdadera crisis de identidad de la Unión.

La reciente salida de Reino Unido resulta una paradoja debido a la histórica actitud de esta nación en favor de la creación de una Unión Política Europea.

Desde la famosa conferencia de Winston Churchill en la universidad Zurich en 1946, donde propuso la creación de unos Estados Unidos de Europa, hasta su adhesión a las Comunidades Europeas, junto con Irlanda y Dinamarca en 1973, ratificando su adhesión por una amplia mayoría en el referéndum de 1975, pasando por las dos veces pidió formalmente su adhesión al proyecto europeo (1961 y 1967), las cuales fueron vetadas, se puede observar una actitud generalmente pro europeísta de Reino Unido.

Por otro lado, Gran Bretaña ha sido extremadamente cumplidora en la tarea de transposición de directivas europeas. En el año 2015, coincidiendo el momento en que se inicia el debate público con un referéndum a la vista, los indicadores de cumplimiento confeccionados por la Comisión establecían que Gran Bretaña

¹²⁸ <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/theresa-may-consigns-cameron-to-history-in-populist-speech>.

ocupaba el cuarto lugar (empatada con otros Estados) frente a países indubitadamente europeístas como España o Italia situados mucho más atrás. Los británicos habían reducido su déficit de transposición al 0,4%, mientras que España se mantenía en el 1,5%. La media del déficit se encontraba en el 0,7%, es decir, Gran Bretaña estaba a la mitad en un sentido positivo, de la media, mientras que España lo duplicaba¹²⁹.

Para el profesor Allué la causa principal del abandono de Gran Bretaña de la Unión Europea es el proceso de constitucionalización abierto en Maastricht, a fin de conseguir una Unión política efectiva. En efecto, se produce una cierta negación del principio de soberanía y es sustituido por un sistema de atribución de competencias, lo cual conlleva a que los Estados transfieran a través Tratados o mediante la aparición de Tratados e instrumentos jurídicos “sui generis”, competencias esencialmente políticas que son propias la identidad constitucional de los Estados y de su soberanía nacional. (Política exterior, catalogación de derechos, moneda, justicia y orden público, ciudadanía, una incipiente defensa común, así como las políticas sociales)¹³⁰

Para hacer efectivo el resultado del referendun, el Tribunal Supremo británico concluyó que el Gobierno no podía ejercitar el artículo 50 del TUE¹³¹ sin someterlo previamente al Parlamento, y tras dos votaciones, Theresa May consiguió que se aprobara la propuesta para plantear ante la Unión Europea la solicitud de retirada del Reino Unido¹³².

En su reunión informal de diciembre de 2016, los 27 dirigentes y los presidentes del Consejo Europeo y la Comisión formulan una declaración en la que manifiestan que están dispuestos a iniciar las negociaciones con el Reino Unido en cuanto este haya presentado la notificación con arreglo al artículo 50¹³³.

Asimismo acuerdan la hoja de ruta del procedimiento de negociación para las próximas conversaciones sobre el Brexit¹³⁴:

1. El Reino Unido activa el artículo 50 al notificar al Consejo Europeo su intención de abandonar la UE.

¹²⁹ ALFREDO ALLUÉ BUIZA - “Brexit: el proceso de integración europea en su propio laberinto” - en “La Unión Europea en la encrucijada.” Revista de Derecho de la Unión Europea. Nº32 – 2017 - ISSN 1695-1085. Pág. 54

¹³⁰ ALFREDO ALLUÉ BUIZA – Ob. Cit Pág. 54

¹³¹ Artículo 50 TUE: *“Todo Estado miembro podrá decidir, de conformidad con sus normas constitucionales, retirarse de la Unión...la Unión negociará y celebrará con ese Estado un acuerdo que establecerá la forma de su retirada, teniendo en cuenta el marco de sus relaciones futuras con la Unión...”*

¹³² YOLANDA HERNÁNDEZ VILLALON - “El Brexit o el mayor reto jurídico de la Unión Europea”. Pág. 11.

¹³³ Cronología del Brexit. Web del Consejo Europeo Consejo de la Unión Europea

¹³⁴ Reunión informal de los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea Bruselas, 15 de diciembre de 2016 - SN 96/16

2. Los dirigentes de la UE-27 aprueban unas «orientaciones» para las negociaciones, que constan de principios y posiciones generales. Actualizarán dichas orientaciones en el transcurso de las negociaciones, según sea necesario.
3. Previa recomendación de la Comisión, el Consejo de Asuntos Generales autoriza la apertura de las negociaciones.
4. El Consejo aprueba las directrices de negociación en cuanto al contenido y a los pormenores de los mecanismos institucionales. Estos elementos podrán modificarse y complementarse a lo largo de las negociaciones.
5. El Consejo nombrará a la Comisión negociadora de la Unión, y esta negociará en nombre de los 27 Estados miembros. La Comisión designa a Michel Barnier negociador principal. La Comisión rendirá cuentas ante los dirigentes y el Consejo a lo largo de las negociaciones y también mantendrá «cabal y regularmente informado» al Parlamento Europeo.
6. El Consejo y sus órganos preparatorios velarán por que las negociaciones se lleven a cabo de acuerdo con las orientaciones proporcionadas por la UE-27. El Consejo dará también orientaciones a la Comisión

En el ámbito nacional dada la complejidad de la negociación como la importancia de la misma, se decidió establecer la Ponencia para el estudio consecuencias salida Reino Unido de la UE presidida por Sra. María Soraya Rodríguez Ramos del Grupo Socialista.

La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 22 de noviembre de 2016¹³⁵, a propuesta de la Mesa y de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la citada Comisión, acordó, la creación de una Ponencia para el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea. La Ponencia tendrá las siguientes características:

- La Ponencia estará presidida por la Presidenta de la Comisión Mixta o por otro miembro de la Mesa que la sustituya, y formarán parte de ella tres representantes del Grupo Parlamentario Popular, dos representantes de los grupos con más de 50 parlamentarios, y uno de los demás grupos parlamentarios, quienes además podrán designar un suplente. Asimismo podrán participar en sus reuniones los miembros de la Mesa de la Comisión. Los Letrados de la Comisión Mixta asesorarán a la Ponencia y redactarán sus acuerdos e informes.

¹³⁵ Composición y organización de órganos mixtos y conjuntos - BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES - 29 de noviembre de 2016

- El objeto de la actividad de la Ponencia consistirá en el estudio de las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea.
- Si la Ponencia decidiese realizar alguna comparecencia o solicitar datos o documentos, su tramitación se hará de conformidad con los procedimientos reglamentarios ordinarios. Las comparecencias podrán celebrarse en la propia Ponencia o mediante sesiones de la Comisión Mixta.
- Los acuerdos que tuvieren que adoptarse en el seno de la Ponencia se ajustarán al criterio del voto ponderado en función del número de miembros de los Grupos Parlamentarios en los Plenos de ambas Cámaras.

La actividad de esta ponencia no ha sido muy voluminosa y se ha limitado a comparecencias puntuales del Ministro de Asuntos Exteriores, de algunos Eurodiputados o del embajador de España en reino Unido para informar del transcurso de las negociaciones con Gran Bretaña¹³⁶.

Resulta relevante la comparecencia Michel Barnier, Negociador Jefe de la Unión Europea, acordada por la citada Comisión, para informar del estado de las negociaciones sobre las consecuencias derivadas de la salida del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de la Unión Europea celebrada el martes 19 de febrero de 2019 en el Palacio del Congreso de los Diputados. En esta intervención el señor Barnier expuso cual era la situación de la negociación con Reino Unido, en que puntos se había llegado a acuerdos y en cuales existían diferencias señalando también que hasta que no se produzca la salida definitiva de Reino Unido hay ciertos tipos de acuerdos que no se pueden llevar a cabo por la imposibilidad de poder celebrarse con un miembro de la Unión. Barnier también respondió a las preguntas y preocupaciones que tenían los portavoces de los grupos parlamentarios en la Ponencia¹³⁷.

¹³⁶ Congreso de los Diputados / Órganos / Subcomisiones y ponencias - Iniciativas tramitadas y en tramitación de la Ponencia estudio consecuencias salida Reino Unido de la UE

¹³⁷ Diario de Sesiones de las Cortes Generales - Comisiones Mixtas - Sesión núm. 37 celebrada el martes 19 de febrero de 2019 en el Palacio del Congreso de los Diputados

3 CONCLUSIONES

La Unión Europea es una entidad geopolítica formada por 28 países cuyo fin último es el mantenimiento de la paz y la elevación del nivel de vida de los ciudadanos europeos mediante la creación de un espacio de libertad y justicia.

Sin embargo, esto no siempre ha sido así, la Unión Europea tal y como la conocemos hoy es el resultado de un proceso de integración progresivo y en ocasiones, arduo, en el que tanto instituciones europeas como los propios Estados miembros, han estado “luchando” por las competencias que, en un origen pertenecían a los Estados como titulares de la soberanía nacional y que, gradualmente, se fueron incorporando a la cada vez más extensa Unión Europea.

Efectivamente, desde los primeros vestigios de Unión Europea con la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero hasta el proceso de “Constitucionalización” comenzado con el Tratado de Maastricht y culminado con el Tratado de Lisboa, los Estados miembros han ido cediendo más y más competencias. Así, en el ámbito de las competencias compartidas, entra en juego el principio de subsidiariedad el cual tiene capital importancia en el marco de la actuación de la Unión. Se trata de un principio que vela por que las decisiones de las Instituciones europeas se realicen lo más cerca posible de los ciudadanos y siempre que el objetivo buscado no pueda ser alcanzado de forma independiente por los Estados miembros.

El control de este principio lo ejercen fundamentalmente los Parlamentos nacionales de los estados miembros a través del procedimiento de alerta temprana instaurado por el Tratado de Lisboa. La encomendación de esta trascendental tarea de control a las Asambleas nacionales es el resultado de un lento proceso de visibilización por su parte: en un primer momento, los Parlamentos nacionales quedaron relegados al ostracismo de la vida política Europea, sobre todo a partir de las primeras elecciones al Parlamento Europeo, posteriormente y tras numerosas reivindicaciones, los distintos tratados han ido dando los impulsos necesarios para que los Parlamentos vuelvan a tener un papel notorio en el ámbito europeo, lo cual era necesario por un doble motivo: su legitimidad democrática y por su función de contrapeso tanto a las Instituciones europeas, como a su propio ejecutivo.

Además del propio control, lo que consiguen los Parlamentos nacionales a través del procedimiento de alerta temprana es tener voz en el procedimiento legislativo en Europa a través de los Dictámenes motivados que pueden emitir sobre las distintas iniciativas legislativas europeas.

En España, la función de control del principio de subsidiariedad pertenece a las Cortes Generales. En concreto, a la Comisión Mixta para la Unión Europea

que, como su nombre indica es una comisión formada por miembros tanto del Congreso como del Senado. Su regulación principal se encuentra en la Ley 8/1994 de 19 de mayo, la cual ha sufrido dos reformas: en 2009 y 2010, ambas por las numerosas novedades que incorporaba el Tratado de Lisboa.

A la hora de realizar la labor de control del principio de subsidiaridad, vemos que el número de dictámenes motivados por infracción de tal principio por parte de la Comisión Mixta se encuentra en la media en comparación con otras Comisiones de análoga naturaleza de los distintos Estado Miembros. No obstante, donde puede que “falle” la Comisión Mixta es en su labor de control del ejecutivo, ya que, en la gran mayoría de casos, la postura de la Comisión es concordante con la postura del Gobierno en sus informes sobre las iniciativas.

Hasta ahora, hemos hablado del papel de los Parlamentos nacionales en la Unión. Pero, ¿qué pasa con los parlamentos regionales de los estados descentralizados, los cuales tienen autonomía propia y funciones legislativas? Se trata de una cuestión que todavía no se ha abordado con contundencia. Al igual que ocurría con los Parlamentos nacionales, históricamente, los Parlamentos regionales han sufrido una suerte de marginación, sin embargo, y alejándose de la situación actual de los Parlamentos nacionales, las asambleas regionales no han salido aún de esa invisibilización. A pesar de que se han realizado algunos intentos de involucrar a los parlamentos regionales como por ejemplo la creación del Comité de Regiones o algunas referencias a ellos en el Protocolo sobre el control de la Subsidiariedad y la Proporcionalidad, lo cierto es que se deja al albedrío de los Estados miembros el diferente peso que puedan tener en la vida política europea.

En España, esto no es diferente, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en general han realizado una débil actividad, pese a que muchas de las iniciativas provenientes de la Unión afectan a sus competencias. Esta pasividad puede deberse a numerosas razones: el volumen de documentos que reciben, la configuración actual que tiene en nuestro país la cámara alta, o el simple desinterés que produce en los Parlamentos de las CCAA la actividad europea, lo cual puede estar instigado por la nula fuerza vinculante que tienen sus distintos informes respecto a la decisión final de la Comisión Mixta en el seno del procedimiento de alerta temprana.

Por último, no podemos olvidarnos del Brexit. La salida de un estado tan relevante como Reino Unido de la Unión Europea ha supuesto un importante punto de inflexión en el proceso de integración europea. Éste hecho unido al auge de los nacionalismos y la aparición de múltiples partidos eurófobos por toda Europa está propiciando que la Unión esté viviendo una verdadera crisis de identidad. Por todo ello, las Instituciones de la Unión Europea no pueden hacer oídos sordos de lo que está ocurriendo y deben preguntarse seriamente

por el rumbo que está llevando la Unión y por cuales son las causas que han provocado esta desconexión entre las propias Instituciones y los ciudadanos. Ante la gravedad de esta situación y la complejidad de la negociación con el Reino Unido se creó en España la Ponencia para el estudio de las consecuencias de la salida del Reino Unido de la UE la cual no ha tenido demasiada actividad durante su vigencia.

4 BIBLIOGRAFÍA

• Libros/ revistas / artículos doctrinales

- 1- ROBERTA PANIZZA “El Parlamento Europeo: relaciones con los Parlamentos nacionales.” Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. 10/2018.
- 2- ARIADNA SALAZAR QUIÑONEZ – “Parlamento y Unión Europea: nuevos desafíos en las relaciones entre Unión y Parlamentos nacionales. El caso español.” Salamanca 2013.
- 3- MANUEL DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO – “La función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea”.
- 4- INMACULADA DE LA FUENTE CABERO – “El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”.
- 5- ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ “La Alerta Temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española.” - Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 44, Madrid, enero/abril (2013).
- 6- REMIRO BROTONS, “Pretéritos futuros y futuros pretéritos de la Unión Europea”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Núm. 29, 2008; en, MANGAS MARTÍN, “Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo” Revista de Derecho Comunitario Europeo, Núm. 30, 2008.
- 7- AUZMENDI DEL SOLAR – “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida.” -- Revista Aranzadi Unión Europea, Núm. 5, Mayo 2010.
- 8- ROBERTA PANIZZA “El principio de Subsidiariedad” – Fichas técnicas sobre la Unión Europea – 2019. 04/2019.
- 9- COVADONGA FERRER MARTÍN DE VIDALES - 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. - Revista de Derecho Comunitario Europeo ISSN 1138-4026, núm. 45, Madrid, mayo/agosto (2013).

- 10-ANA M. CARMONA CONTRERAS - “¿Hacia la europeización de los Parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana” - REAF, núm. 16, octubre 2012.
- 11-ENOCH ALBERTÍ ROVIRA “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: Las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna” en “ Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”.
- 12-ALEJANDRO ARCE JANÁRIZ - “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea” - Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, núm. 23, 2010.
- 13- JOSÉ ANTONIO MONTILLA MARTOS - “Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”.
- 14-JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO - “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco” Revista CIDOB d’afers internacionals, n.º 99, (septiembre 2012)
- 15-ALFREDO ALLUÉ BUIZA - “Brexit: el proceso de integración europea en su propio laberinto” - en “La Unión Europea en la encrucijada.” Revista de Derecho de la Unión Europea. Nº32 – 2017 - ISSN 1695-1085.
- 16-YOLANDA HERNÁNDEZ VILLALON - “El Brexit o el mayor reto jurídico de la Unión Europea”.

- **Documentos**

- 1- Diario Oficial Comunidades Europeas núm. C 234, del 14 de septiembre de 1981.
- 2- Diario Oficial Comunidades Europeas núm. C 69, del 16 de febrero de 1989.
- 3- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. - Diario Oficial de la Unión Europea.
- 4- Tratado de la Unión Europea. - Diario Oficial de la Unión Europea.
- 5- Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea. – Diario Oficial de la Unión Europea.
- 6- Reglamento de la COSAC, Diario Oficial de la Unión Europea, 2011/C 229/01, 4.08.2011.
- 7- Contribución de la LVIII COSAC. Sesión Plenaria de la LVIII COSAC - Diario Oficial de la Unión Europea C 36/1
- 8- Conclusiones del Consejo Europeo - 20 de octubre de 2017- EUCO XT 20014/17.
- 9- Contribución de la LIX COSAC. Sesión Plenaria de la LIX COSAC - Diario Oficial de la Unión Europea. 2018/C 287/01.
- 10-Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Primera) de 21 de febrero de 1995. # Vereniging van Samenwerkende Prijsregelende

- Organisaties in de Bouwnijverheid y otros contra Comisión de las Comunidades Europeas. Asunto T-29/92. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- 11-Sentencia 12 noviembre de 1996, Reino Unido/Consejo, C-84/94, Rec. p. I-5793.
 - 12-Sentencia 13 mayo de 1997, Alemania/Parlamento Consejo, C-233/94, Rec. p. I-2441.
 - 13-Informe anual de 2012 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales – COM(2013) 565 final.
 - 14-Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (2013/2185(INI) -Comisión de Asuntos Constitucionales.
 - 15-Informe anual de 2013 de la Comisión sobre las relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos nacionales – COM(2014) 507 final.
 - 16-Informe anual 2013 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad de la Comisión - COM(2014) 506 final.
 - 17-Sentencia de 3 de mayo de 2017, T-531/14 Leïmonia Sotiropoulou y otros contra Consejo de la Unión Europea, EU:T:2017:297
 - 18-Informe de la comisión - Informe anual de 2017 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad - Bruselas, 23.10.2018 COM(2018) 490 final
 - 19-Constitución Española. «BOE» núm. 311, de 29 de diciembre de 1978.
 - 20-Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. «BOE» núm. 312 de 30 de diciembre de 1985.
 - 21-Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea. «BOE» núm. 120, de 20/05/1994.
 - 22-Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. - «BOE» núm. 308, de 23 de diciembre de 2009.
 - 23-Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta.- «BOE» núm. 309, de 21 de diciembre de 2010.
 - 24-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. – Boletín Oficial de las Cortes Generales
 - 25-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. - Boletín Oficial de las Cortes Generales.

- 26-Proyecto de dictamen motivado de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la 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 (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 130 FINAL] [2012/0064 (APP)] {SWD (2012) 63} {SWD (2012)}
- 27- Informe 6/2012 de la Comisión Mixta para la unión europea, de 21 de mayo de 2012, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la 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 (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 130 FINAL] [2012/0064 (APP)] {SWD (2012) 63} {SWD (2012) 64}.
- 28-Reunión informal de los jefes de Estado y de Gobierno de los 27 Estados miembros, así como los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión Europea Bruselas, 15 de diciembre de 2016 - SN 96/16.
- 29-Composición y organización de órganos mixtos y conjuntos - BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES - 29 de noviembre de 2016.
- 30-Diario de Sesiones de las Cortes Generales - Comisiones Mixtas - Sesión núm. 37 celebrada el martes 19 de febrero de 2019 en el Palacio del Congreso de los Diputados

- **Páginas Web**

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0042>

https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/adopting-eu-law/relations-national-parliaments/subsidiarity-control-mechanism_es

<https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-uk-after-referendum/>

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE/EnlacesCMUE/PrinSubParlNac>

<http://www.exteriores.gob.es/representacionespermanentes/espanaue/es/quees2/Paginas/default.aspx>

http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Internacional/ConferenciasParlamentariasUnionEuropea/COSAC_2/InformacionGeneralCOSAC

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0042>

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE>

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-committee-regions_es

[https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/theresa-may-consigns-
cameron-to-history-inpopulist-speech.](https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/05/theresa-may-consigns-
cameron-to-history-inpopulist-speech)

[http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPo
n?_piref73_1339276_73_1339269_1339269.next_page=/wc/servidorCGI&oriC
=S&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLSS.fmt&DOCS=1-
25&DOCORDER=FIFO&QUERY=\(154/000001*.EXPO.\)](http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPo
n?_piref73_1339276_73_1339269_1339269.next_page=/wc/servidorCGI&oriC
=S&CMD=VERLST&BASE=IW12&FMT=INITXLSS.fmt&DOCS=1-
25&DOCORDER=FIFO&QUERY=(154/000001*.EXPO.))