

PARLAMENTOS NACIONALES Y UNIÓN EUROPEA. EL PAPEL DE LAS CORTES GENERALES EN LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA EUROPEA

Carmen SÁNCHEZ-ABARCA GORNALS
Letrada de las Cortes Generales ante la Unión Europea

RESUMEN

El presente artículo expone una visión del papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y su evolución desde 2010, año de entrada en vigor del Tratado de Lisboa y momento en el que se crea el puesto del Letrado de las Cortes Generales ante la Unión Europea, basado en Bruselas. La autora expone desde una perspectiva práctica y comparada el enfoque de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de nuestro entorno, así como en especial la actividad europea en las Cortes Generales y su presencia, tanto en el procedimiento legislativo a través del control de subsidiariedad, como en la cooperación interparlamentaria. En todos estos aspectos se aprecia el reforzamiento de la actividad europea de las Cortes Generales en la línea marcada por el Tratado de Lisboa, conocido como “el Tratado de los Parlamentos”.

Palabras clave: Parlamentos nacionales, Unión Europea, control de subsidiariedad, cooperación interparlamentaria, Parlamento Europeo, Comisión europea, Comisión Mixta para la Unión Europea, déficit democrático, IPEX.

ABSTRACT

This article presents a vision on the role of National parliaments in the European Union and its evolution since 2010, the year of entry into force of the Treaty of Lisbon and the moment in which the position of Legal Advisor of the Cortes Generales to the European Union, based in Brussels, was created. The author exposes from a practical and comparative perspective the approach on European affairs adopted in National parliaments, with

an special focus on the European activity in the Cortes Generales and its presence, both in the legislative procedure through subsidiarity control, as in interparliamentary cooperation. In all these aspects we can see the reinforcement of the European activity of the Cortes Generales, in line with the Treaty of Lisbon, known as “the Treaty of Parliaments”.

Keywords: National parliaments, European Union, subsidiarity control, inter-parliamentary cooperation, European Parliament, European Commission, Joint Committee for European Affairs, democratic deficit, IPEX.

SUMARIO: I. PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. *Los distintos enfoques de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de la Unión Europea.* 2. *El control de subsidiariedad y el diálogo político con la Comisión europea.* 3. *La cooperación interparlamentaria en la UE.* 4. *El control del Gobierno. De la reserva parlamentaria a la orientación política.* II. LAS CORTES GENERALES EN LA UNIÓN EUROPEA. 1. *El tratamiento de los asuntos europeos en las Cortes Generales: el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea.* 2. *El control de subsidiariedad: el papel actual de la Comisión Mixta para la UE y posibles modificaciones.* 3. *La participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea.* 4. *El control del Gobierno en asuntos europeos en las Cortes Generales.* III. CONCLUSIONES

I. LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

La relevante posición actual de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea viene determinada en el propio Tratado de la Unión Europea (TUE), en concreto su artículo 12, que establece que los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, a través de una serie de mecanismos y competencias que buscan aumentar la presencia de los Parlamentos nacionales en la arena política europea, aumentando la legitimidad democrática y contribuyendo a través del debate nacional de los asuntos europeos a la consolidación del demos europeo, cuya existencia es una condición necesaria para poder hablar de una auténtica democracia europea. Entre estas competencias de los Parlamentos nacionales que consagra el TUE destacan la función del control del respeto al principio de subsidiariedad, según lo establecido en el Protocolo nº 2 del Tratado; y la participación en la cooperación interparlamentaria, desarrollada a su vez en el Protocolo nº 1 del Tratado.

Dentro de este marco jurídico que refuerza la posición de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, cada Parlamento proyecta a través de su enfoque de los asuntos europeos, tanto su tradicional relación con la Unión Europea como la naturaleza de su sistema constitucional y la fortaleza de su Parlamento. De este modo, el homogéneo panorama dibujado por los Tratados se traduce en un amplio abanico de posibles enfoques de los asuntos europeos, en el que encontramos desde unos Parlamentos muy activos en el escrutinio de iniciativas europeas y con una fuerte capacidad de control de sus Gobiernos, a otros que carecen de dicha capacidad pero mantienen una posición crítica con las iniciativas europeas, pasando por aquellos que controlan a sus Gobiernos con elementos no coercitivos sin dejar de participar activamente en el control de subsidiariedad y el diálogo político, entendido este último en sentido amplio. Este último perfil es, como veremos, el que corresponde al caso de las Cortes Generales.

1. Los distintos enfoques de los asuntos europeos en los Parlamentos nacionales de la Unión Europea

La relevancia de los asuntos europeos y su influencia directa en los Estados miembros, tanto a nivel político como en muchos aspectos de la vida diaria de los ciudadanos, afecta a prácticamente todas las materias

que se debaten en los Parlamentos nacionales. Por ello, en cada una de las 41 Cámaras parlamentarias de la Unión Europea – de cuyos 28 Estados miembros, 15 cuentan con Parlamentos unicamerales, y 13 bicamerales –, existe actualmente una Comisión de Asuntos Europeos, salvo en el caso de Irlanda y España, que cuentan con una Comisión Mixta compuesta por miembros de ambas Cámaras. Esta organización parlamentaria se ha adaptado en cada Estado miembro a la evolución de la Unión Europea, y en especial fue obligada la reforma para adaptarse al nuevo escenario que supuso el Tratado de Lisboa a partir de 2010, en la medida en que obligó a los Parlamentos a reforzar sus administraciones para contar con los recursos necesarios para asumir sus nuevas tareas.

Entre los Parlamentos más cercanos a nuestra tradición, cabe destacar el modelo de la Asamblea Nacional francesa, actualmente inmerso en una profunda reforma, tras la victoria de E. Macron en las elecciones presidenciales de mayo de 2017. La Comisión de Asuntos Europeos es competente para tratar todos los asuntos europeos, y en ella comienza el procedimiento de escrutinio de las iniciativas europeas, que acto seguido son remitidas a la Comisión especializada, que a su vez podrá, en su caso, remitirla al pleno de la Asamblea.

En el Bundestag alemán, las iniciativas europeas son transferidas directamente a la Comisión competente por razón de la materia, según una selección previa propuesta por la Dirección de Asuntos Europeos, sobre la base de la información que le facilita su oficina de enlace en Bruselas.

La Comisión de Asuntos Europeos asume, en el caso de la Camera dei Deputati italiana, una competencia general para considerar todas las cuestiones relativas a la Unión Europea, y es la principal competente para el control de subsidiariedad, si bien el examen de fondo de las propuestas corresponde a las Comisiones especializadas.

La Cámara de los Comunes británica cuenta con una Comisión de Asuntos Europeos que concentra las tareas de control de subsidiariedad, si bien cada Comisión especializada puede participar en el diálogo político enviando su opinión sobre una iniciativa a la Comisión europea. El sistema británico, modélico en tantas ocasiones, se encuentra actualmente en una

fase de redefinición, en plena negociación de la salida del Reino Unido y de las futuras relaciones con la Unión Europea.

Tanto en los casos citados como en la mayoría de Parlamentos nacionales de la UE, la Comisión de Asuntos Europeos comparte con las Comisiones especializadas la competencia para participar en el sistema de alerta temprana y en el diálogo político con la Comisión europea, logrando de este modo una redistribución e intensificación del debate parlamentario sobre los asuntos europeos.

2. El control de subsidiariedad y el diálogo político con la Comisión europea

El control de subsidiariedad, conocido como sistema de alerta temprana, es configurado en el Protocolo nº 2 del Tratado de Lisboa como una vía de participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo europeo, a los que otorga un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado cuando consideren que una propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad¹.

La evolución en el control de subsidiariedad desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa puede analizarse observando el número de dictámenes o informes enviados por cada Cámara. Desde 2010 a 2016, la Comisión europea ha recibido 354 informes de subsidiariedad. En estos

¹ Cada Parlamento nacional posee dos votos, en los sistemas bicamerales, cada Cámara cuenta con un voto. Si al menos un tercio de los Parlamentos nacionales (18 de los 56 votos) coincide en considerar que la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad, se alcanza el umbral necesario para emitir una tarjeta amarilla, y la propuesta debe ser revisada. El umbral se reduce a un cuarto de los votos en caso de propuestas legislativas emitidas sobre la base del art. 76 TFUE (cooperación judicial en asuntos penales y cooperación policial). Una vez revisada la propuesta, la Comisión puede mantener, modificar o retirar la propuesta, justificando su decisión en caso de que la decisión sea mantener o modificar la iniciativa.

Así mismo, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, si una mayoría simple de los Parlamentos nacionales considera que una propuesta legislativa no cumple con el principio de subsidiariedad, se considera emitida una tarjeta naranja, que obliga a la Comisión europea a reconsiderar la propuesta, y en caso de que decida mantenerla, deberá a su vez justificar su decisión. El PE y el Consejo deben entonces valorar, antes de que concluya la primera lectura, si la propuesta vulnera el principio de subsidiariedad. Si el PE, por una mayoría simple, o el Consejo, por mayoría de 55% de sus miembros, consideran que se vulnera el principio de subsidiariedad, la iniciativa decae.

seis años de control de subsidiariedad, las Cámaras más activas han sido el Parlamento sueco, con 56 informes, el Senado francés, con 25 informes, y la Cámara baja y alta holandesas, con 22 y 18 informes respectivamente². Cabe destacar el cambio del enfoque de la Comisión europea en 2012, momento en el que comenzó a reducir sustancialmente el número de iniciativas legislativas, apostando por una mejor legislación frente a la elevada productividad legislativa de la Comisión europea en su etapa anterior. Esta línea se ha confirmado con la Comisión Juncker, en reiterados acuerdos alcanzados en este sentido³, que se han aplicado en la práctica con carácter general.

La motivación de los Parlamentos nacionales al enviar un elevado número de dictámenes o informes de subsidiariedad a la Comisión europea es diversa, ya que frente a los Parlamentos que canalizan de este modo su postura tradicionalmente escéptica frente al proyecto europeo, se encuentran aquellos Parlamentos que muestran un interés por los asuntos europeos que, en última instancia, viene a cumplir uno de los objetivos del Tratado al configurar el sistema de alerta temprana.

En todo caso, merece especial atención el hecho de que, desde 2010, ocho años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, sólo se haya alcanzado el umbral para lograr la aprobación de una tarjeta amarilla en tres ocasiones⁴, lo que muestra las dificultades que entraña en la práctica el sistema de alerta temprana para los Parlamentos nacionales.

² “The role of NPs in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges”, *Estudio realizado para la Comisión Constitucional del Parlamento Europeo*, 2017.

³ Vid. Acuerdo Interinstitucional «Legislar mejor» (conocido como AII), firmado el 13 de abril de 2016, y publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 12 de mayo de 2016.

⁴ – La primera de estas tarjetas fue aprobada en relación con 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 prestación de servicios, conocida como Monti II, que fue objeto de 12 dictámenes motivados que sumaron 19 votos en contra de la propuesta en mayo de 2012.

– El segundo caso de una tarjeta amarilla fue el relativo a la propuesta de Reglamento por el que se establece una Fiscalía Europea, que recibió, en octubre de 2013, 13 dictámenes motivados que representaban 18 votos en contra de su tramitación.

– La tercera y última tarjeta amarilla ha sido la relativa a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios, que en mayo de 2016 recibió 14 dictámenes motivados que representaban 22 votos.

Existen por un lado dificultades intrínsecas a los sistemas parlamentarios nacionales, en los que con frecuencia se da una coincidencia entre mayorías parlamentarias y partidos en el gobierno que limita el margen de maniobra de los Parlamentos a la hora de aprobar dictámenes motivados; otro factor que dificulta la aprobación de dictámenes es la propia brevedad del plazo de ocho semanas, dada la complejidad de los procedimientos parlamentarios, así como los distintos calendarios de sesiones en cada Parlamento. Por otro lado, la propia Comisión europea realiza un exhaustivo análisis previo del respeto del principio de subsidiariedad por parte de cada iniciativa legislativa, lo que reduce la posibilidad de emisión de dictámenes motivados fundados estrictamente en criterios jurídicos. En este contexto, se constata en la práctica, como ha sucedido en los tres casos en los que se ha aprobado una tarjeta amarilla, la necesidad de que uno de los Parlamentos interesados en promover este control asuma el liderazgo, invitando a los demás Parlamentos a pronunciarse, tanto a nivel político como o a través de su funcionario de enlace en el Parlamento Europeo, incluso antes del inicio del plazo de 8 semanas.

Junto al sistema de alerta temprana y su relevancia en la definición actual del papel de los Parlamentos nacionales en la UE, debe mencionarse así mismo el diálogo político, mecanismo no formalizado en los tratados, sino instaurado como práctica política en 2005 por el Presidente de la Comisión europea, Sr. Duraó Barroso, con el objetivo de establecer relaciones directas, informales e intensas con los Parlamentos nacionales, a los que invitó a enviar preguntas y comentarios a las iniciativas legislativas de la Comisión, a las que se comprometía a responder. Esta propuesta, presentada unos meses después del fracaso de la Constitución europea, vino a politizar la toma de decisiones a nivel europeo en un intento de reducir la distancia entre la política nacional y Bruselas.

El diálogo político, que se mantiene activo 12 años después de sus inicios, ha dado lugar al envío de más de 4.000 opiniones de los Parlamentos nacionales a la Comisión europea entre 2006 y 2016. El número de opiniones aumentó progresivamente desde 2006 hasta 2012, año en el que comenzó a reducirse coincidiendo con la disminución del número de propuestas legislativas formuladas por la Comisión europea. En este ámbito, como en todos los que participan los Parlamentos nacionales en la UE, la participación de las 41 Cámaras es muy desigual, y en 2016, más de

la mitad de las opiniones enviadas a la Comisión europea fueron enviadas por sólo 4 Cámaras.

Junto al sistema de alerta temprana y el diálogo político, cabe mencionar la propuesta de una tarjeta verde, empleada de manera informal desde 2015 tras ser presentada por la Cámara de los Lores británica en 2014, como una suerte de iniciativa legislativa de los Parlamentos nacionales, que podrían a través de su apoyo común, con un mínimo de 25% de votos, realizar una propuesta de legislación a la Comisión europea. La tarjeta verde vino a representar un enfoque constructivo de la participación de los Parlamentos nacionales, frente al carácter negativo de las tarjetas amarilla y naranja. La Cámara de los Lores presentó la primera propuesta de tarjeta verde en relación con los desechos alimenticios, que contó con el apoyo de 16 Parlamentos, si bien sus recomendaciones no fueron recogidas en el paquete legislativo de economía circular presentado por la Comisión europea. Después de este primer intento, los Parlamentos nacionales presentaron nuevas propuestas de tarjetas verdes, que recibieron un apoyo reducido, por lo que la idea de una tarjeta verde debe contar para consolidarse con un mayor apoyo de los Parlamentos nacionales⁵.

La evolución del control de subsidiariedad se encuentra a día de hoy inmersa en un proceso de reflexión, promovido por la propia Comisión europea y materializado entre otras iniciativas, en el “Grupo de trabajo sobre la subsidiariedad, la proporcionalidad y hacer menos de manera más eficiente”, conocido como la *Task Force* de subsidiariedad, establecido por el presidente de la Comisión Europea, Sr. Juncker, en noviembre de 2017. Este Grupo de Trabajo ha hecho recomendaciones sobre cómo aplicar

⁵ Esta propuesta ya cuenta con el apoyo expreso del Parlamento Europeo, Resolución de 16 de febrero de 2017 Resolución del Parlamento Europeo, de 16 de febrero de 2017, sobre posibles modificaciones y ajustes de la actual configuración institucional de la Unión Europea (2014/2248(INI)), párrafo 60: “Reconoce el importante papel que desempeñan los parlamentos nacionales en el orden institucional actual de la Unión y, en particular, su papel en la transposición de la legislación de la Unión al Derecho nacional y la función que desempeñarían en los controles, tanto ex ante como ex post, de las decisiones legislativas y las decisiones políticas adoptadas por los miembros del Consejo, también en sus configuraciones especializadas; sugiere, por lo tanto, complementar y reforzar las competencias de los parlamentos nacionales mediante la introducción de un procedimiento de «tarjeta verde» mediante el cual estos podrían presentar propuestas legislativas al Consejo para su apreciación”.

mejor los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, identificando políticas donde el trabajo podría ser delegado o definitivamente devuelto a los países de la UE, e involucrando en mayor medida a las autoridades regionales y locales en la elaboración y aplicación de políticas de la UE. Han participado en este Grupo de Trabajo junto a la Comisión europea, los Parlamentos nacionales y el Comité de las Regiones. El Grupo de Trabajo sobre subsidiariedad realizó sus aportaciones concretas en su informe en julio de 2018, enfocando así mismo el debate sobre el futuro de la Unión, de cara a una próxima reforma de los Tratados, en la que el papel de los Parlamentos nacionales, que cuentan con derecho de veto, es esencial.

3. La cooperación interparlamentaria en la UE

La cooperación interparlamentaria europea, regulada en las Directrices de 2008, ha alcanzado, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, un alto grado de intensidad, que se traduce en un amplio abanico de reuniones que conforman un complejo panorama, en el que la participación de los Parlamentos nacionales es muy variable.

En la cúspide de esta cooperación, por su carácter director y jerárquicamente superior, se encuentra la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea (CPUE), regulada por las Directrices de 2010. Este foro, precedido en cada edición por una reunión preparatoria de los Secretarios Generales, reúne una vez al año a los Presidentes tanto de los Parlamentos nacionales como del Parlamento Europeo.

Por debajo de la CPUE, en un segundo escalón, encontramos las Conferencias interparlamentarias, tanto la COSAC (Conferencia de órganos especializados en los asuntos europeos, en sus siglas en francés), como las nuevas Conferencias previstas en los Tratados: la Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común, la Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la UE, y el Grupo Conjunto de Control Parlamentario de Europol.

La COSAC, creada en mayo de 1989 en Madrid y que celebró su primera reunión en París ese mismo año, fue reconocida oficialmente en el Protocolo sobre Parlamentos nacionales en la UE del Tratado de Ámsterdam en 1997, y el Tratado de Lisboa ha consagrado su reconocimiento en el art.

10 del Protocolo nº 1 dedicado al papel de los Parlamentos nacionales en la UE. A este carácter consolidado de la COSAC se suman otras especialidades, como son el que cuente con un miembro permanente en su secretaría.

La Conferencia interparlamentaria para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y para la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) fue creada por sendas decisiones de las Conferencias de Presidentes celebradas en Bruselas, el 4-5 de abril de 2011 y en Varsovia, del 20 al 21 de abril de 2012, tras un largo debate sobre el borrador de Reglamento. Sus reuniones giran en torno a la comparecencia del Alto Representante para la PESC y la PCSD. Cabe destacar así mismo, tanto en la COSAC como en esta Conferencia para la PESC y la PCSD, una nueva tendencia que ha conducido a la creación de subgrupos de Parlamentos que se reúnen, bien en los márgenes de la reunión, bien en reuniones ad hoc, para tratar temas de interés común a su zona. Así lo hacen entre otros los países del llamado Grupo de Visegrado, “V4” (República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia) y los países del sur de la Unión Europea.

La Conferencia interparlamentaria sobre Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea, fue creada por decisión de la Conferencia de Presidentes de Chipre en abril de 2013, cumpliendo el mandato del art. 13 del Tratado de Estabilidad, Coordinación económica y Gobernanza en la Unión Europea. Desde su primera reunión en Vilnius, en octubre de 2013, esta Conferencia reúne semestralmente a los Parlamentos nacionales, cuyas decisiones deben alinearse con los compromisos presupuestarios que su país haya asumido en el ámbito de la UE dentro del marco del Semestre Europeo. En la línea de reducir el número total de reuniones, la primera edición de esta Conferencia se celebra cada año en el Parlamento Europeo en Bruselas, en el marco de la Semana Parlamentaria Europea y junto a la Conferencia sobre el Semestre Europeo. Tras el extraordinario avance que la crisis económica supuso para la integración económica europea, esta Conferencia representa el principal foro de debate sobre las posibles vías para lograr que la gobernanza económica de la Unión Europea rinda cuentas de manera democrática.

De todas las previsiones que el Tratado de Lisboa contiene en relación con la cooperación interparlamentaria, la última en ser aplicada ha sido la creación del Grupo Conjunto de Control Parlamentario de la Agencia de la

Unión Europea para la cooperación policial (Europol), acordada en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la UE en Bratislava 24 de abril de 2017, que comenzó a funcionar en Bruselas los días 9 y 10 de octubre de 2017. Cabe destacar que se trata de la primera reunión interparlamentaria que asume un control directo de una Agencia europea como es Europol, y por ello ha sido objeto de regulaciones específicas en ciertos Parlamentos.

Nos referimos a continuación a las reuniones de Comisiones convocadas por el Parlamento Europeo, bien durante el procedimiento legislativo, en el que se recaba la opinión de los parlamentarios nacionales en una fase previa a la aprobación de las enmiendas en Comisión, bien en otros momentos para tratar temas en los que se considera de especial interés contar con la opinión de los Parlamentos nacionales. Todas las Comisiones del Parlamento Europeo pueden recurrir a este formato, si bien algunas Comisiones tratan temas que son más propicios para ser tratados en un debate de este tipo, como por ejemplo la Comisión de Asuntos Constitucionales (AFCO), encargada de la aplicación de los Tratados en lo referente a los Parlamentos nacionales, la Comisión de Asuntos Exteriores (AFET), la Comisión de Agricultura (AGRI), la Comisión de Libertades Públicas (LIBE), o la Comisión de la Mujer (FEMM), que es la única Comisión en contar con una fecha fija en la que cada año convoca a los Parlamentos nacionales, el ocho de marzo, Día Internacional de la Mujer.

Este variado conjunto de reuniones interparlamentarias no puede describirse sin mencionar un último grupo de encuentros, actualmente mucho menor en número, como son los que organiza cada semestre el Parlamento que ostenta la Presidencia del Consejo y aquellos que, de manera autónoma, convoca cada Parlamento nacional.

Junto a este nivel político, cabe destacar así mismo la cooperación interparlamentaria con el Parlamento europeo a nivel técnico, a través de su Dirección para las relaciones con los Parlamentos nacionales, que facilita la celebración y el seguimiento de todas estas reuniones y mantiene una comunicación constante con los Parlamentos nacionales.

En estrecha cooperación con esta Dirección trabaja la red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales, basados en el Parlamento Europeo desde principios de los años 1990 y que sirven de nexo entre sus

Cámaras y las instituciones de la Unión Europea. Están así mismo establecidos en el Parlamento Europeo las secretarías de otras de las principales herramientas de la cooperación interparlamentaria, como la COSAC, IPEX (plataforma para el intercambio de información interparlamentaria en la UE) y ECPRD (Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria).

Especial mención merece, por su evolución e importancia práctica, el papel de IPEX, plataforma digital de intercambio de información entre los Parlamentos que ha visto aumentar su uso en gran medida en los últimos años. IPEX sirve, además de como punto de intercambio de todas los dictámenes y opiniones emitidas por los Parlamentos nacionales, como ventana para publicar las noticias sobre los asuntos europeos que los Parlamentos quieran compartir y así mismo aloja secciones con toda la información relativa a las Conferencias interparlamentarias europeas, incluida la COSAC.

Una vez expuesto el conjunto de reuniones en las que se materializa la cooperación interparlamentaria europea, conviene matizar su funcionamiento actual señalando algunas de las tendencias que se imponen en la práctica, como son la citada reducción del número total de reuniones, en aras de la austeridad, y la no creación de nuevas secretarías, empleando de la mejor manera posible los recursos ya existentes; la convocatoria de reuniones con los temas más específicos posibles, a las que asistan parlamentarios especializados, o ponentes en la iniciativa en cuestión; así como, por último, la celebración de las reuniones en el momento más oportuno dentro del largo procedimiento legislativo europeo, para permitir que las posiciones de los Parlamentos nacionales sean tenidas en cuenta en la tramitación legislativa.

4. El control del Gobierno. De la reserva parlamentaria a la orientación política

Otro de los aspectos clave para valorar la actuación de los Parlamentos nacionales en asuntos europeos en la Unión Europea, es el modo en el que controlan la actuación de su Gobierno en las diferentes formaciones del Consejo, tarea compartida por todos los Parlamentos nacionales, con la única excepción de Chipre y su sistema presidencial.

Las sesiones parlamentarias de control de los Gobiernos nacionales en los asuntos europeos visibilizan la divergencia entre el interés nacional,

más dinámico y cercano, frente al interés europeo, que se enmarca en un calendario legislativo más amplio y complejo. La distinción fundamental en el ámbito comparado en este sentido es la que diferencia entre aquellos países que cuentan con la figura de reserva parlamentaria frente a los que realizan un control en forma de orientación política de la labor de su Gobierno.

Entre los sistemas que cuentan con la figura de la reserva parlamentaria, destacan los casos de Suecia, Dinamarca y Reino Unido. En los tres sistemas, el Gobierno está obligado a informar y consultar con la Comisión de Asuntos Europeos con carácter previo a la toma de decisiones en el Consejo de Ministros y en el Consejo Europeo. La consecuencia de esta obligación es que el Gobierno no puede participar en una votación en el Consejo sin contar con el mandato de la Comisión de Asuntos Europeos, que pese a no ser constitucionalmente vinculante, sí impone una obligación política. En el caso danés, la vinculación del Gobierno es más intensa aún, ya que, en el marco de la tradición danesa de contar con Gobiernos en minoría, el Gobierno está obligado a informar a la Comisión de Asuntos Europeos en caso de que haya desarrollos importantes en las negociaciones en el Consejo y debe solicitar un nuevo mandato parlamentario en caso de que el objeto de las negociaciones se vea modificado.

Cabe destacar, como figura interesante en el Parlamento sueco, la Comisión creada en 2017 que durante un año analizó en profundidad el tratamiento de los asuntos europeos en el Riksdag, proponiendo en su informe cambios en su sistema para hacer más eficiente el debate y el control parlamentario del Gobierno en relación con los asuntos europeos⁶.

El mecanismo de la reserva parlamentaria ha intentado ser aplicado en otros sistemas parlamentarios sin mucho éxito, como en el caso del Parlamento italiano, donde fue introducido en la reforma de 2012, siendo sin embargo muy excepcional su uso en la práctica parlamentaria italiana. Cabe destacar por último en este contexto el caso del Bundestag alemán, que pese a no contar con un sistema de reserva parlamentaria en sentido estricto,

⁶ Entre otras propuestas, esta Comisión consideró necesario mejorar la información que el Parlamento sueco comparte con otros Parlamentos en relación con el control de subsidiariedad; apostó por una regulación específica de su participación en el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol; y por añadir en su calendario un debate general anual sobre la Unión Europea.

cuenta con un exhaustivo sistema de envío de informes del Gobierno sobre todas las reuniones del Consejo, y de rendición de cuentas en caso de que no se hayan seguido las recomendaciones del Bundestag.

II. LAS CORTES GENERALES EN LA UNIÓN EUROPEA

En estos más de 30 años desde que el 1 de enero de 1986 España entrase a formar parte de las CEE, nuestro papel dentro de la Unión Europea ha ido evolucionando en gran medida, al hilo de las reformas de los Tratados y de, entre otros hitos, las cuatro presidencias españolas del Consejo de la Unión Europea. Cabe destacar, por su relevancia para la dimensión parlamentaria, la puesta en marcha de las previsiones del Tratado de Lisboa, que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009, coincidiendo con la última Presidencia española del Consejo en el primer semestre de 2010.

1. El tratamiento de los asuntos europeos en las Cortes Generales: el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea

La cooperación de las Cortes Generales con la Unión Europea se canaliza a través de los instrumentos empleados en mayor o menor medida por todos los Parlamentos nacionales, como son el control del principio de subsidiariedad, el diálogo político y la asistencia de delegaciones del Congreso de los Diputados y el Senado a las múltiples reuniones interparlamentarias que se celebran con regularidad. Las Cortes Generales participan así mismo, al igual que hacen todos los Parlamentos nacionales, en la consolidada cooperación permanente a nivel técnico que representa la red de funcionarios de enlace de los Parlamentos nacionales basados en la sede del Parlamento Europeo en Bruselas.

Las competencias en asuntos europeos se concentraron en las Cortes Generales en la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada y regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo. Esta Comisión ha adaptado su funcionamiento y sus competencias a las sucesivas reformas de los Tratados, y especialmente ha visto reforzadas sus funciones tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. La creación de una Comisión Mixta venía a dar una única voz a ambas Cámaras de las Cortes Generales en los asuntos europeos, en la línea de apoyo al proyecto europeo que representaban las mayorías parlamentarias. La Comisión Mixta asume por ello una larga lista

de competencias y es a su vez una de las Comisiones de las Cortes Generales que suma más horas de reunión en las últimas legislaturas.

2. El control de subsidiariedad: el papel actual de la Comisión Mixta para la UE y posibles modificaciones

El control de subsidiariedad está, en el caso de las Cortes Generales, reservado por la Ley 8/1994 en exclusiva a la Comisión Mixta para la Unión Europea, a la que corresponde por ello una ingente tarea de seguimiento de las iniciativas europeas, —que son recogidas en un detallado índice electrónico que se distribuye semanalmente tanto a los miembros de la Comisión Mixta como a los diputados españoles en el Parlamento Europeo—, y emisión en su caso de informes o dictámenes motivados.

Desde junio 2010, cuando comenzó el control de subsidiariedad en la IX Legislatura, hasta enero de 2018, la Comisión Mixta para la UE ha aprobado un total de 228 informes, de los cuales sólo 10 han sido dictámenes motivados, 12 han sido dictámenes con observaciones, y 206 han sido informes positivos, que consideraban que la iniciativa de la Comisión europea respetaba el principio de subsidiariedad. A la vista de estos datos, se constata que las Cortes Generales hacen un uso moderado y constructivo del sistema de alerta temprana, emitiendo informes que su mayoría consideran que las propuestas legislativas de la Comisión europea respetan el principio de subsidiariedad.

Dada la complejidad y el carácter técnico de muchas de las propuestas que se envían desde Bruselas, se comprende la opción de la mayoría de Parlamentos nacionales por descentralizar el control de subsidiariedad de sus Comisiones de Asuntos Europeos, haciendo partícipes a las Comisiones especializadas. Puede citarse como ejemplo la tarea que las Comisiones de Economía, Hacienda y Presupuestos pueden llevar a cabo en relación con la coordinación económica en el marco del Semestre europeo, tanto en la Unión Europea en su conjunto como en el gobierno de la euro zona, reforzada en gran medida tras la crisis económica y que ha dado lugar a nuevos organismos y procedimientos que afectan al calendario presupuestario y a la política económica en múltiples aspectos. La Comisión de Agricultura es otro de los ejemplos de Comisiones que podría considerar propuestas sobre la Política Agraria Común y sus sucesivas reformas, dada

la relevancia que esta política tiene para el presupuesto comunitario y en concreto para España. La misma lógica puede aplicarse a prácticamente todas las Comisiones legislativas.

Este mecanismo podría implementarse en la práctica, teniendo presente la brevedad del plazo de ocho semanas y la necesaria participación de las Asambleas autonómicas, manteniendo el inicio del procedimiento en la Comisión Mixta para la UE, desde donde podrían transmitirse las iniciativas a la Comisión competente por razón de la materia, a través de un envío de Presidente a Presidente de Comisión, manteniendo en todo caso la posibilidad de que la Comisión Mixta emita una opinión sobre la iniciativa. Este sistema de cooperación entre las Comisiones podría aplicarse no sólo en relación con las propuestas legislativas en el marco del control de subsidiariedad, sino que sería apropiado así mismo en relación con otros documentos de calado que afectan directamente a una o varias Comisiones, como por ejemplo todas las recomendaciones que la Comisión europea dirige a España en el marco del Semestre Europeo, y las respuestas del Gobierno de España a dichas indicaciones, claves para la fijación de la política económica y presupuestaria.

Las competencias de la Comisión Mixta para la UE mantendrían en todo caso un indispensable carácter transversal, ya que continuaría siendo la Comisión principal para tratar todas las cuestiones constitucionales relativas a la UE, como son la política de ampliación y las reformas de los Tratados, y canalizar la participación de las Cortes Generales en Conferencias interparlamentarias como la COSAC y sus grupos de trabajo.

3. La participación de las Cortes Generales en la cooperación interparlamentaria europea

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

Coincidiendo con esta nueva etapa, puede apreciarse un incremento en la presencia de las delegaciones de las Cortes Generales en este tipo de reuniones, tanto Conferencias interparlamentarias como otras reuniones interparlamentarias. Desde el primer semestre de 2010, las Cortes Generales han enviado delegaciones de una o ambas Cámaras a la práctica totalidad de Conferencias y reuniones interparlamentarias celebradas en el país de la Presidencia o, con más frecuencia, en Bruselas, pudiendo considerarse de excepcionales las reuniones que no han contado con participación española, salvando los periodos extraordinarios de sesiones o de *interregno* parlamentario.

Las Conferencias interparlamentarias, ya citadas en la primera parte de este artículo, tanto la COSAC como la Conferencia para la PESC/PCSD, la Conferencia de Gobernanza económica y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol, cuentan con delegaciones permanentes de parlamentarios de las Comisiones del Congreso de los Diputados y el Senado competentes por razón de la materia. Estos parlamentarios son elegidos para participar en estas reuniones durante toda la legislatura, permitiendo de este modo dar continuidad a la representación de las Cortes Generales en estos foros.

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

4. El control del Gobierno en asuntos europeos en las Cortes Generales

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

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

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

Junto a este control, cabe destacar la práctica reciente de celebrar comparecencias de Comisarios europeos en las Comisiones de las Cortes Generales, tanto la Comisión Mixta para la Unión Europea como las Comisiones especializadas, en ocasiones en sesión conjunta, que constituyen una fuente de información directa para los parlamentarios, al más alto nivel

político, sobre los asuntos europeos, y que debe verse atendida en un formato que permita el debate con los grupos parlamentarios.

III. CONCLUSIONES

En el ámbito comparado de los Parlamentos de la UE, la actividad europea que llevan a cabo las Cámaras parlamentarias depende, en gran medida, de dos factores fundamentales, como son los medios de los que dispone cada institución, y la motivación de los parlamentarios para llevar a cabo este trabajo, en el marco que ofrece la tradición y la situación política actual del sistema constitucional de cada Estado miembro. Pese a su racionalización, el número de iniciativas enviadas por las instituciones europeas, principalmente la Comisión, continúa siendo elevado e impone a los Parlamentos nacionales una carga de tramitación de estas iniciativas, a través de un apoyo administrativo que se hace esencial para permitir el análisis político de todas ellas o, al menos, de aquellas que se consideren de especial interés para cada Estado.

En este escenario se inscribe la tendencia actual en el ámbito comparado a aumentar la participación de las Comisiones especializadas en las diferentes vertientes de la participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y especialmente en el sistema de alerta temprana y el diálogo político. Tal participación contribuye a distribuir la carga de trabajo que implica el tratamiento de estas iniciativas y a aumentar el nivel de especialización de los debates, factores clave para permitir una mayor profundización en el debate parlamentario y en los informes enviados a las instituciones europeas lo que redundará, en definitiva, en una mejor participación en la cooperación interparlamentaria europea.

Aplicando estas conclusiones al caso español, podría considerarse como un reto de futuro para las Cortes Generales la adaptación del modo de funcionamiento de las Comisiones, tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, a un sistema abierto que amplíe el espacio de debate de las iniciativas europeas, tanto en la Comisión Mixta para la Unión Europea como en las Comisiones especializadas. Este sistema permitiría tanto aumentar el número como profundizar el contenido de los debates sobre las iniciativas europeas en las Cortes Generales, dejando constancia del interés por los asuntos europeos en el Parlamento español y contribuyendo,

en última instancia, a aumentar la legitimidad democrática del proyecto de integración europea en su conjunto.

BIBLIOGRAFÍA

COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL PARLAMENTO EUROPEO: *The role of NPs in the EU after Lisbon: Potentialities and Challenges*. Bruselas, 2017.