

EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA EN LAS CORTES GENERALES: AVANZAR HACIA UNA DEMOCRACIA MÁS DELIBERATIVA Y PARTICIPATIVA¹

The early warning system in Spain: moving towards a more deliberative, participatory and transparent

CRISTINA ZOCO ZABALA²

Universidad Pública de Navarra

cristina.zoco@unavarra.es

Cómo citar/Citation

Zoco Zabala, Cristina (2026).

El sistema de alerta temprana en las Cortes Generales: avanzar hacia una democracia más deliberativa y participativa.

Revista Española de Derecho Constitucional, 137, 145-173.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.137.05>

Resumen

Se analiza el sistema de alerta temprana tras dieciséis años de su aplicación por las Cortes Generales. Se evidencia que el derecho primario posibilita a los parlamentos nacionales controlar, de forma preventiva, la conformidad de las propuestas europeas con el principio de subsidiariedad; sin embargo, no permite valorar su proporcionalidad o la intensidad de la medida propuesta de conformidad con los objetivos perseguidos por la Unión.

Se muestra la irrelevancia del control preventivo de subsidiariedad a nivel regional y local en los dictámenes e informes de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o en los debates para su aprobación; también la escasez de los dictámenes autonómicos de vulneración que se presentan a las Cortes Generales, su concurrencia en solitario para cada propuesta legislativa, y su referencia por la Comisión Mixta condicionada a la aprobación de un dictamen estatal de vulneración.

¹ Objetivos prioritarios de la Unión Europea, 2024-2029.

² Este trabajo se ha realizado en el marco del proyecto I+D+I «¿Parlamentarismo debilitado o amenazado? Análisis de las dinámicas y tendencias de los sistemas representativos y efectos en los procesos legislativos» (PARLEGISLATIVO). Código: PID2023-153065NB-I00.

Se sugiere una reforma del derecho originario de la UE que garantice un Parlamento estatal más participativo en el proceso de integración europea que controle la proporcionalidad de las iniciativas legislativas europeas. E igualmente se propone una reforma legal que elimine la Comisión Mixta para la Unión Europea y asegure el control de subsidiariedad —y de proporcionalidad— de las iniciativas legislativas europeas por las dos cámaras mediante su análisis por dos subcomisiones especializadas en la materia que formen parte de dos comisiones para la Unión Europea: una en el Congreso (un voto) y otra en el Senado (un voto). Las dos cámaras se podrían pronunciar sobre el control de subsidiariedad y de proporcionalidad de las propuestas europeas a nivel estatal, regional o local; sin embargo, sería el Senado la cámara en la que debería llevarse a cabo un debate con participación de alguna representación de las asambleas legislativas para el descrito control de las iniciativas legislativas a nivel regional y local. Estimamos también que la consolidación de las posiciones mayoritarias sobre el control de subsidiariedad y proporcionalidad de las iniciativas legislativas europeas a nivel regional y local se garantizaría mejor desde un Senado elegido en su totalidad por las asambleas legislativas mediante un sistema proporcional limitado (reforma del art. 69 CE).

Palabras clave

Proporcionalidad; subsidiariedad; Comisión Mixta para la Unión Europea; Senado; senadores.

Abstract

The early warning system is analyzed after 16 years of its implementation by the Spanish Parliament (Cortes Generales). It is shown that primary law allows national parliaments to proactively monitor the conformity of European proposals with the principle of subsidiarity; however, it does not allow for an assessment of their proportionality or the intensity of the proposed measure in relation to the objectives pursued by the Union.

The irrelevance of preventive subsidiarity control at the regional and local levels is demonstrated in the opinions and reports of the Joint Committee for the European Union, or in the debates for their approval; also, the scarcity of regional reports of infringement submitted to the Spanish Parliament (Cortes Generales), their individual submission for each legislative proposal, and their referral by the Joint Committee conditional upon the approval of a national report of infringement.

A reform of EU primary law is suggested to guarantee a more participatory State Parliament in the European integration process, one that oversees the proportionality of European legislative initiatives. A legal reform is also proposed to eliminate the Joint Committee for the European Union and ensure that both Houses of

Parliament review the subsidiarity and proportionality of European legislative initiatives through analysis by two specialized subcommittees within two European Union Committees: one in the Congress (1 vote) and the other in the Senate (1 vote). Both Houses could vote on the subsidiarity and proportionality of European proposals at the state, regional, or local level; however, the Senate should be the chamber where a debate, with the participation of representatives from the regional and local legislative assemblies, should be held to review these initiatives. We also believe that the consolidation of the majority positions on the control of subsidiarity and proportionality of European legislative initiatives at the regional and local level would be better guaranteed from a Senate elected entirely by the Legislative Assemblies through a limited proportional system (reform of art. 69 CE).

Keywords

Proportionality; subsidiarity; Joint Committee for the European Union; Senate; senators.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ¿Y DE PROPORCIONALIDAD?: 1. Principio de subsidiariedad y proporcionalidad. 2. Control preventivo de subsidiariedad y principio de proporcionalidad en los informes y dictámenes de la Comisión Mixta para la Unión Europea. III. EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD A NIVEL REGIONAL O LOCAL: 1. El control preventivo de subsidiariedad a nivel regional o local por la Comisión Mixta para la Unión Europea. 2. El control preventivo de subsidiariedad a nivel regional o local en los informes y dictámenes de la Comisión Mixta para la Unión Europea. IV. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La integración de España en las Comunidades Europeas implicaba «lograr la realización de los objetivos previstos por los tratados constitutivos de aquéllas»³. En el marco de nuestro Estado compuesto, la cesión del ejercicio de competencias a las instituciones supranacionales (art. 93 CE) no supuso propiamente un déficit democrático en los niveles de distribución del poder legislativo —estatal y regional— cuanto una limitación del alcance regulativo de las competencias estatales y autonómicas, en la medida de su atribución a la organización internacional para alcanzar los objetivos supranacionales previstos.

El progresivo fortalecimiento de la integración europea en paralelo con el alejamiento de la toma de decisiones respecto de la instancias estatales y regionales propició el reconocimiento normativo del principio de subsidiariedad⁴ y de proporcionalidad (art. 3B Tratado de Maastricht). A partir de este

³ Preámbulo de la Ley Orgánica 10/1985, de 2 de agosto, de Autorización para la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Por el contrario, en el Estado lo principal es el poder político y la función es secundaria. El poder estatal tiene poderes y fines generales, unos poderes y fines abstractos, es decir, una finalidad integral» (Mangas Martín y Liñán Nogueras, 2024: 79).

⁴ El reconocimiento del principio de subsidiariedad se origina de las reivindicaciones de los Estados miembros para neutralizar el progresivo acrecentamiento de los poderes de la Comunidad «en un momento éste en el que la sustitución paulatina de la regla de la unanimidad por el quórum de la mayoría cualificada para la adopción de muchas decisiones en el Consejo reducía la posibilidad de que, a través del veto, los Estados pudieran evitar una decisión o acción comunitaria que consideraran

momento, la Unión podía intervenir en ámbitos que no fueran de su competencia exclusiva cuando los objetivos de la acción pretendida no pudieran ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, pudieran «lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (principio de subsidiariedad); se exigía, además, que en caso de intervención la acción no excediera de «lo necesario para alcanzar los objetivos de derecho de la Unión» (principio de proporcionalidad)⁵.

Las reivindicaciones de participación de los parlamentos nacionales y entes subestatales en el proceso de integración europea (Protocolos Anejos del fallido proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa, de 29 de octubre 2004)⁶ se regularán en el art. I-11, apdo. 3, del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa⁷, y se consagrarán, finalmente, en el art. 5.3 TUE —redactado en términos similares al precepto del Proyecto Constitucional Europeo—: «[...] la Unión

peligrosa para su autonomía política» (Martínez Alarcón, 2020: 166-167); persigue, también, equilibrar la progresiva desapoderación competencial reivindicada por algunos entes subestatales (*Länder*) (Ares Castro-Conde, 2010: 87-89).

⁵ «En el plano político-administrativo el principio de subsidiariedad constituye un principio organizativo por el que cada instancia debe poder desarrollar con libertad sus cometidos según su capacidad y los fines que la caracterizan; pero la ayuda de las instancias políticas superiores vendrá a suplir la incapacidad de las autoridades de los niveles inferiores en la medida de sus necesidades» (Chicharro Lázaro 2001: 33). Sobre la evolución del principio de subsidiariedad en el derecho primario, hasta el Tratado de Ámsterdam, véase Chicharro Lázaro (2001: 53-118).

⁶ El Protocolo sobre la Función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea (DOUE 16-12-2004) pretende impulsar la participación de los parlamentos nacionales en las actividades europeas, manifestando su posición en los proyectos de actos legislativos. Por su parte, el Protocolo referente a la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad (DOUE 16-12-2004) regla el denominado sistema de alerta temprana, mecanismo en el que la Comisión Europea realizaría consultas antes de proponer un acto legislativo, teniendo en cuenta la dimensión regional y local de las acciones que se pretenden implementar.

⁷ El art. I-11, apdo. 3, del Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, se redacta en términos similares, si bien la nueva legislación extiende el principio de subsidiariedad al nivel local: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión actuará únicamente si, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central o regional, sino que, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, puedan alcanzarse mejor a nivel de la Unión».

intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, *ni a nivel central ni a nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión»⁸. Asimismo, el Protocolo n.º 1, sobre el cometido de los parlamentos en la Unión Europea, y, de forma pormenorizada, el n.º 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexos al TUE y al TFUE, reglan el denominado sistema de *alerta temprana* para el control preventivo del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos por los parlamentos nacionales, en el marco de las competencias no exclusivas⁹.

La regulación de este mecanismo vincula el retorno de las propuestas a los órganos encargados de su elaboración —para su estudio, o, en su caso, modificación o retirada— para su aprobación por un tercio, al menos, de la totalidad de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales, umbral que se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del art. 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia¹⁰. Asimismo, omite el control preventivo de proporcionalidad de las iniciativas legislativas europeas, lo que impide debatir sobre su intensidad, o sobre su aplicación en un marco de actuación flexible.

Los órganos europeos están obligados a «tomar nota» sobre la vulneración del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos que presentan, no sobre el juicio de proporcionalidad (Mangas Martín y Liñán

⁸ La doctrina evidencia el elemento continuista, tanto de la repetida fórmula que condiciona la intervención europea —«solo en el caso que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de forma suficientes por los Estados miembros»— como del ámbito material en el que opera la subsidiariedad —las competencias compartidas— (Carmona Contreras, 2012: 146).

⁹ Se transita desde una relación entre parlamentos —nacionales y europeo— basada en la puesta en común de los trabajos realizados por estos órganos a través de instrumentos informales (reuniones interparlamentarias, reuniones de comisiones mixtas, cooperación a nivel de presidentes de comisión, visitas de miembros de parlamentos nacionales al Parlamento Europeo) a otra de carácter formal en la que el Parlamento Europeo y el resto de los órganos de la Unión «deben dar cuenta a los Parlamentos nacionales sobre sus actos legislativos» (Aranda Álvarez, 2013: 104).

¹⁰ Art. 7.2 del Protocolo n.º 2, sobre la Aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa. Sobre el procedimiento y su complejidad, véanse Alberti Rovira (2005: 21) y Martín y Pérez de Nanclares (2008: 287-288).

Nogueras, 2024: 91). El juicio de subsidiariedad, además, está neutralizado por el consenso mínimo de otros parlamentos o cámaras nacionales según los casos. En consecuencia, el informe de la Comisión Mixta que relaciona la imposibilidad del Estado de alcanzar de forma suficiente los objetivos de la acción (juicio positivo de subsidiariedad) con su desproporcionalidad o intensidad no logra sumarse a otros dictámenes estatales de vulneración cuyo consenso pueda permitir el retorno de la propuesta a los órganos encargados de su elaboración para nuevo estudio, modificación o revisión, en su caso.

Asimismo, los dictámenes autonómicos motivados de vulneración del principio de subsidiariedad a nivel regional o local de las propuestas europeas que pueden presentar las comunidades autónomas quedan vinculados a la decisión parlamentaria nacional de vulneración¹¹. La regulación estatal del sistema de alerta temprana (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) amplía el campo de acción del juicio de subsidiariedad a nivel regional y local, al mandar al Congreso y al Senado la remisión automática de las iniciativas legislativas de la Unión a las Asambleas legislativas autonómicas «sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas» para su valoración y elaboración de dictamen de vulneración (art. 6.1); sin embargo, la trascendencia de los dictámenes autonómicos de vulneración queda condicionada por la deliberación del Parlamento nacional; pues la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para la Unión Europea solo está obligada a incorporar la relación de dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas «y las referencias necesarias para su consulta» cuando el dictamen motivado de la Comisión Mixta concluya sobre la vulneración del principio de subsidiariedad (art. 6.3).

Un análisis de los dictámenes e informes de la Comisión Mixta muestra la intrascendencia del control de subsidiariedad, a nivel regional y local, en los contenidos de los dictámenes e informes de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o en los debates para su aprobación. Asimismo, los escasos dictámenes autonómicos de vulneración que se presentan concurren en solitario y

¹¹ En virtud del respeto a la integridad territorial de los Estados miembros (art. 4.2 TUE), el art. 6 *in fine* del Protocolo n.º 2 anejo al Tratado de Lisboa establece que los parlamentos o cámaras nacionales decidirán consultar a las asambleas legislativas regionales que posean competencias legislativas «cuando proceda», lo que, *a priori*, supondrá la decisión del Parlamento estatal de consulta en cada caso particular, atendiendo a la afectación de sus competencias (Arce Janáriz, 2010: 80; Carmona Contreras, 2012: 151).

su referencia por la Comisión Mixta está condicionada a la aprobación de un dictamen estatal de vulneración.

Se analizan los dictámenes e informes de la Comisión Mixta y se evidencia que en muchos de ellos se identifica el control de subsidiariedad de las iniciativas legislativas con la exigencia de proporcionalidad, o aplicación de la medida en un marco jurídico flexible.

En este sentido, se plantea una reforma legal y constitucional que asegure la participación de las asambleas legislativas autonómicas en la formación de la voluntad estatal en el Senado y desde un Senado elegido por las descritas asambleas por un sistema proporcional limitado.

II. CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD ¿Y DE PROPORCIONALIDAD?

1. PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

El derecho primario mandata a las instituciones europeas el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en el ejercicio de sus competencias, sin embargo, limita el control preventivo de los parlamentos nacionales al principio de subsidiariedad (art. 5.3 TUE)¹².

El principio de subsidiariedad opera a partir de las competencias no exclusivas atribuidas por los Estados miembros a la Unión. No constituye fundamento para controlar si la Unión es o no competente para regular un acto legislativo, como tampoco para evidenciar si una competencia atribuida se ha utilizado dentro de los límites positivos y negativos determinados por los objetivos genéricos y específicos que rigen el ejercicio de dicha competencia (Linde Paniagua, 2012: 126).

El control de subsidiariedad exige acreditar que los objetivos previstos en el Tratado, en el marco del ejercicio de competencias no exclusivas, no pueden alcanzarse por los Estados miembros al margen de la Unión a través del ejercicio de sus propias competencias (insuficiencia), y, sin embargo, pueden lograrse por la Unión (suficiencia). Asimismo, la Unión debe acreditar que a través del ejercicio de sus competencias los objetivos perseguidos pueden lograrse mejor por la Unión (eficacia) (*ibid.*).

¹² El apdo. 4, párrafo segundo, *in fine*, del TUE establece que serán las instituciones de la Unión las que aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo n.º 2 anejo al TUE y al TFUE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

El art. 5 del Protocolo n.º 2 anejo al TUE y al TFUE exige que la argumentación en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del proyecto de acto legislativo deba reflejarse en una ficha que incluya «los pormenores» que permitan evaluar el cumplimiento de tales principios: «evaluación del impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional». Además, precisa que «las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos»¹³.

Por su parte, el art. 5.4 TUE exige que la intervención de la Unión lo sea de conformidad con el principio de proporcionalidad de modo que el *contenido y la forma* de la acción de la Unión no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados (art. 5.4 TUE).

A diferencia del juicio de subsidiariedad, el derecho primario no reconoce, de forma expresa, el control del principio de proporcionalidad de las propuestas legislativas por los parlamentos nacionales (apdo. 3, párrafo segundo, *in fine*, del art. 5 del TUE, de los arts. 6, 7 y 8 del Protocolo 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y del art. 3 del Protocolo 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea). Aunque el art. 8 del Protocolo n.º 2 anejo al TUE y al TFUE no incluye el control jurisdiccional de la proporcionalidad, este puede llevarse a cabo indirectamente con motivo del control jurisdiccional de la subsidiariedad (Linde Paniagua, 2012: 133 y 134). La exclusión, sin embargo, resulta trascendente cuando el juicio conforme con el principio de subsidiariedad resulta de la intensidad de la medida (disconformidad con el principio de proporcionalidad), dado que este informe no se suma a los dictámenes de los parlamentos europeos cuyas mayorías de consenso pueden provocar el estudio, revisión, y modificación del acto legislativo por los órganos encargados de su elaboración.

La exigencia de proporcionalidad se centra en el requisito de la *necesidad* de la acción, su idoneidad¹⁴ y el criterio de mínima intervención compatible

¹³ «Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar», art. 5 *in fine*.

¹⁴ El requisito de idoneidad expresa la pretensión de que toda acción sea adecuada para alcanzar el fin legítimo. El juicio de adecuación tiene el estatus de un criterio negativo, en la medida en que, a su través, se puede verificar no tanto cuantos medios son

con el logro del fin legítimo, los objetivos de los tratados¹⁵. El control de proporcionalidad valora la *intensidad* de la medida desde un doble punto de vista —formal y material—. En sentido formal, permite alternativas normativas más o menos intensas al ejercicio de una competencia —reglamento o directiva—. La formalización de una medida mediante un reglamento excluye, o puede excluir, la colaboración de los Estados miembros mientras que la directiva permite su colaboración. Si el TFUE posibilita alternativas formales al ejercicio de una competencia —reglamento o directiva—, la utilización del reglamento debe justificarse frente al uso de la segunda (directiva) que permite un margen de intervención de los Estados miembros. Del mismo modo, corresponde justificar la intensidad material de la medida, en aras de los objetivos que persigue la Unión, si bien tal motivación supone un juicio de oportunidad cuya configuración final corresponde al Parlamento Europeo y al Consejo¹⁶.

idóneos para alcanzar el fin que la medida se propone, sino qué medios no son adecuados para alcanzar dicho fin legítimo (Alexy, 2007: 525).

¹⁵ Alexy (2011: 13-14). Este principio exige que en el ejercicio de cualquier competencia de la Unión Europea las acciones llevadas a cabo no excedan de lo necesario y apropiado para alcanzar el objetivo perseguido. Si hubiera que elegir una opción entre varias posibles y apropiadas, se elegirá un ejercicio de ponderación en el que prime la medida que resulte menos onerosa (Vieites, 2015: 6).

¹⁶ En el considerando n.º 63 de la Directiva (UE) 2023/970, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su cumplimiento (texto pertinente a efectos del EEE), se argumenta sobre la garantía del principio de proporcionalidad desde un punto de vista formal: «Dado que los objetivos de la presente Directiva, a saber, una aplicación mejor y más eficaz del principio de igualdad de retribución mediante el establecimiento de requisitos mínimos comunes que deben aplicarse a todas las empresas y organizaciones de la Unión, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que, debido a sus dimensiones y efectos, pueden lograrse mejor a escala de la Unión, esta puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. [...] De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en ese mismo artículo, la presente Directiva, que se limita a fijar normas mínimas, no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos». Por su parte, el considerando n.º 25 del Reglamento (UE) 2016/399, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), valora la proporcionalidad y necesidad del restablecimiento de controles en las fronteras interiores desde una perspectiva material: «[...] el restablecimiento de controles en las fronteras interiores puede ser

2. CONTROL PREVENTIVO DE SUBSIDIARIEDAD Y PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD EN LOS INFORMES Y DICTÁMENES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

El derecho primario no habilita a los parlamentos nacionales para llevar a cabo el control preventivo de proporcionalidad de los proyectos de actos legislativos¹⁷.

La doctrina ha manifestado la dificultad de separar la subsidiariedad de la proporcionalidad cuando la imposibilidad de los Estados miembros para alcanzar los objetivos de la Unión pueda depender de la intensidad de la acción, desde su significado tanto formal como material (Linde Paniagua, 2012: 133).

Los Estados miembros tampoco pueden pronunciarse sobre la oportunidad de la acción, ni adicionar modificaciones al proyecto de acto legislativo, pues la Unión Europea ejerce competencias que han sido atribuidas por los Estados miembros para llevar a cabo los objetivos de la Unión. El ordenamiento supranacional no posee una naturaleza federal, por lo que los parlamentos nacionales no pueden configurar el contenido de la acción en el marco de sus competencias. Estimamos, sin embargo, que deben estar legitimados para llevar a cabo un control preventivo sobre la intensidad y progresividad de la medida que garantice su cumplimiento por ellos, o su implementación, en un marco jurídico flexible.

En la generalidad de los proyectos de actos legislativos, la Comisión Mixta para la Unión Europea ha informado sobre su conformidad con el principio de subsidiariedad al argüir que los objetivos de la acción no pueden lograrse de modo suficiente a nivel central¹⁸, atendido el carácter transfronterizo de la

necesario excepcionalmente en caso de amenazas graves para el orden público o la seguridad interior a escala del espacio sin controles en las fronteras interiores o a escala nacional, en particular las derivadas de actos o amenazas terroristas o de riesgos relacionados con la delincuencia organizada».

¹⁷ Apdo. 3, párrafo segundo, *in fine*, del art. 5 del TUE, arts. 6, 7 y 8 del Protocolo 2, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y art. 3 del Protocolo 1, sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

¹⁸ Informe 8/2016 de 27-4-2016 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que fija para el año civil 2016 el porcentaje de ajuste de los pagos directos previsto en el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 [COM(2016) 159 final] [2016/0086 (COD)], 282/000027, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 14, de 6-5-2016, pp. 20-21. En algunos informes, sin embargo, no se hace referencia expresa al principio de subsidiariedad de la propuesta, sino que se trata el interés de esta; incluso, se alude al informe del Gobierno que precisa la modificación de su contenido: «En el informe remitido por el Gobierno, España desea ampliar los 12 meses a 18 y

acción y la imposibilidad de ser alcanzada, de forma suficiente y eficaz, por los Estados¹⁹.

reducir el 50 % al 33 %». Informe 3/2015 de 6-3-2015 sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1304/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al Fondo Social Europeo, en lo que se refiere a un aumento del importe de la prefinanciación inicial abonada a los programas operativos apoyados por la Iniciativa de Empleo Juvenil [COM(2015) 46 final] [2015/0026 (COD)], 282/000346, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-386, de 17-3-2015, p. 10. Algunos informes de conformidad con el principio de subsidiariedad incluyen propuestas de modificación del contenido de la medida que, en el mejor de los casos, pueden ser observadas por los órganos encargados de la aprobación del proyecto de acto legislativo. Informe con observaciones 37/2018 de 20-9-2018, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad a tres iniciativas legislativas de la Unión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la financiación, la gestión y el seguimiento de la política agrícola común, y por el que se deroga el Reglamento (UE) n.º 1306/2013 [COM (2018) 393 final] [COM (2018) 393 final anexo], [2018/0217 (COD)] [SWD (2018) 301 final Partes 1-3] [SEC (2018) 305 final], Congreso 282/000223, Senado 574/000 228, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica los reglamentos (UE) n.º 1308/2013, por el que se crea la organización común de mercados de los productos agrarios, (UE) n.º 1151/2012, sobre los regímenes de calidad de los productos agrícolas y alimenticios, (UE) n.º 251/2014, sobre la definición, descripción, presentación, etiquetado y protección de las indicaciones geográficas de los productos vitivinícolas aromatizados, (UE) n.º 228/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión, y (UE) n.º 229/2013, por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las islas menores del mar Egeo [COM(2018) 394 final] [2018/0218 (COD)] [SWD(2018) 301 fina Partes 1-3] [SEC(2018) 305 final], Congreso 282/000224, Senado 574/000229. Y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas en relación con la ayuda a los planes estratégicos que deben elaborar los Estados miembros en el marco de la política agrícola común (planes estratégicos de la PAC), financiada con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Garantía (FEAGA) y al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader), y por el que se derogan el Reglamento (UE) n.º 1305/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (UE) n.º 1307/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo [COM(2018) 392 final] [COM(2018) 392 final anexo] [2018/0216 (COD)] [SEC(2018) 305 final] [SWD(2018) 301 final Partes 1-3], Congreso 282/000225, Senado 574/000227, p. 18.

¹⁹ La Comisión Mixta alude a la dimensión transnacional del cambio climático, el transporte de mercancías, la migración o el asilo. Informe 43/2018, de 20-9-2018, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas de comportamiento en materia de emisiones de CO₂ para

Muchos informes han incorporado juicios sobre la conformidad o disconformidad del proyecto de acto legislativo con el principio de proporcionalidad. En los casos de informes de conformidad con el principio de subsidiariedad, la mención adicional sobre la adecuación o intensidad de la acción para el cumplimiento de los objetivos pretendidos constituye un juicio de oportunidad intrascendente que se añade a la decisión de conformidad de la medida con el principio de subsidiariedad²⁰. Otros dictámenes negativos de subsidiariedad,

vehículos pesados nuevos (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2018) 284 final/2] [COM(2018) 284 final/2 Anexos] [2018/0143 (COD)] [SEC(2018) 233 final] [SWD(2018) 185 final] [SWD(2018) 186 final], Congreso 282/000229, Senado 574/000216, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 240, de 4-10-2018, pág. 38. Informe 23/2020, de 9-12-2020, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE, del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración] (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2020) 610 final] [COM(2020) 610 final anexos] [2020/0279 (COD)] [SWD(2020) 207 final]. Congreso 282/000046, Senado 574/000042, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 97, de 10-11-2020, p. 23.

- ²⁰ Ver, entre otros, los más recientes. Informe 4/2017, de 6-3-2017, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 883/2004, sobre la coordinación de los sistemas de seguridad social, y el Reglamento (CE) n.º 987/2009, por el que se adoptan las normas de aplicación del Reglamento (CE) n.º 883/2004 (texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza) [COM(2016) 815 final] [COM(2016) 815 final anexo] [2016/0397 (COD)] [SWD(2016) 460 final] [SWD(2016) 461 final]. ARGO 282/000034, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 62, de 16-3-2017, p. 6. Informe 23/2020, de 9-12-2020, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX [Fondo de Asilo y Migración] (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2020) 610 final] [COM(2020) 610 final anexos] [2020/0279 (COD)] [SWD(2020) 207 final]. Congreso 282/000046, Senado 574/000042, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 97, de 10-11-2020, p. 23. Informe 2/2023, de 14 de febrero de 2023, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad a dos iniciativas legislativas de la Unión Europea: Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección jurídica de los dibujos y modelos (refundición) (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2022) 667 final] [COM(2022) 667 final anexos] [2022/0392 (COD)] [SEC(2022) 422 final] [SWD(2022) 367 final] [SWD(2022) 368 final] [SWD(2022) 369 final]. Congreso 282/000193, Senado 574/000170, y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 6/2002 del Consejo, sobre los dibujos y modelos comunitarios, y se deroga el

sin embargo, argumentan en términos de desproporcionalidad de la acción para alcanzar los objetivos de la Unión, destacando que la intensidad de la medida es la que impide al Estado alcanzar, de modo suficiente, los objetivos

Reglamento (CE) n.º 2246/2002 de la Comisión (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2022) 666 final] [COM (2022) 666 final anexos] [2022/0391 (COD)] [SEC(2022) 422 final] [SWD(2022) 367 final] [SWD(2022) 368 final] [SWD(2022) 369 final]. Congreso 282/000194, Senado 574/000171, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 296, de 20-2-23, p. 8. Informe 18/2024, de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 9 de diciembre de 2024, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad de conformidad con lo previsto en el Protocolo (n.º 2) por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/2220 en lo que respecta a las medidas específicas adoptadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) para proporcionar ayuda adicional a los Estados miembros afectados por catástrofes naturales (COM (2024) 495 final), *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-103, de 17-12-2024, p.24.

En algunos informes también se alude a la conformidad de la medida con el principio de proporcionalidad desde un punto de vista *formal*. Informe 2/2018 de 26-2-2018, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad a dos iniciativas legislativas de la Unión Europea: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los requisitos prudenciales de las empresas de servicios de inversión, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 575/2013, (UE) n.º 600/2014 y (UE) n.º 1093/2010 (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2017) 790 final] [2017/0359 (COD)] [SWD(2017) 481 final], Congreso 282/000122, Senado 574/000122, y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la supervisión prudencial de las empresas de servicios de inversión y por la que se modifican la Directiva 2013/36/UE y la Directiva 2014/65/UE (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2017) 791 final] [2017/0358 (COD)] [SWD(2017) 481 final], Congreso 282/000123, Senado 574/000121, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 182, de 8-3-2018, p. 10: «La elección de los instrumentos es adecuada. Por un lado, porque la Directiva sustituye disposiciones de otra Directiva (DRC IV), garantizando así que los Estados miembros transpongan sus disposiciones de conformidad con las disposiciones administrativas nacionales pertinentes y coherentes con la práctica vigente». En otros informes, de conformidad con el principio de subsidiariedad, sin embargo, se indica que la propuesta mediante reglamento «se reduce a lo esencial», Informe 24/2020, de 9-12-2020, sobre la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM(2020) 611 final] [2016/0224 (COD)], Congreso 282/000047, Senado 574/000043, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 97, de 10-11-2020 p. 22. En el debate de la Comisión la ponente Illamola Dausà expone que «un hecho característico e interesante desde su punto de vista es que se hace a través de reglamentos que facilitarán la armonización y también por su característica de aplicabilidad directa», *DS. Cortes Generales CMx*, núm. 35, de 9-12-2020, p. 40.

de la acción²¹, o dificulta su cumplimiento en un marco jurídico flexible²². El informe de la Comisión Mixta que relaciona la imposibilidad del Estado de alcanzar de forma suficiente los objetivos de la acción (juicio positivo de

²¹ Dictamen de vulneración 1/2017, de 26 de abril de 2017, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al mercado interior de la electricidad (refundición) (texto pertinente a efectos del EEE) [COM(2016) 861 final] [COM(2016) 861 final anexo I] [COM(2016) 861 final anexo II] [2016/0379 (COD)] [SWD(2016) 410 final Partes 1 a 5] [SWD(2016) 411 final] [SWD(2016) 412 final Partes 1 y 2] [SWD(2016) 413 final] ARGO 282/000062. La Comisión Mixta para la Unión Europea reconoce la conformidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad. Se motiva, sin embargo, con base en criterios de proporcionalidad al entender que la *intensidad* de la medida propuesta no garantiza su ejecución por los Estados miembros (juicio de proporcionalidad): «[...] parece conveniente que la Propuesta final que se apruebe permita acomodar mejor las especificidades de los Estados miembros, en particular, teniendo en cuenta el nivel efectivo de interconexiones de cada Estado miembro», *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 89, de 16-5-2017, p. 13.

²² En el Dictamen 1/2012 de 6-3-2012, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2011) 897 final] [2011/0437 (COD)] [SEC (2011) 1588 final] [SEC (2011) 1589 final], 282/000082, la Comisión Mixta argumenta, en realidad, sobre la vulneración del principio de proporcionalidad de la propuesta: «[...] a menudo existe la percepción de que las Directivas son demasiado detalladas y cada vez más técnicas y complejas y de que, al mismo tiempo, el riesgo legal de incumplimiento ha aumentado considerablemente tanto para las autoridades contratantes como para los proveedores». Reconoce, en este sentido, que «la normativa vigente en nuestro país en relación con la contratación pública es sumamente prolija tanto en el ámbito del legislador nacional como en el autonómico», *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-24, de 14-3-2012, p. 3. En el Dictamen 4/2012, de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 8 de mayo de 2012, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea (COM (2012) 85 final) (2012/0036 (COD)) (SWD (2012) 31 final) (SWD (2012) 32 final), se concluye, de forma paradójica, sobre la conformidad con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de la iniciativa legislativa. Sin embargo, se sugieren mejoras en aras de la exigencia de proporcionalidad: «Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Embargo Preventivo y Decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad establecidos en el vigente Tratado de la Unión Europea, que exige para la intervención de la Unión

subsidiariedad) con su desproporcionalidad o intensidad no logra sumarse a otros dictámenes estatales de vulneración cuyo consenso pueda permitir el retorno de la propuesta a los órganos encargados de su elaboración para nuevo estudio, modificación o revisión, en su caso. En otros informes, el juicio positivo de subsidiariedad justificado en la desproporcionalidad de la medida se acompaña de sugerencias de modificación de su contenido: son observaciones cuya configuración solo corresponde a los órganos de la Unión²³.

la plena justificación de que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados por los Estados miembros, ni en sus niveles regional y local. La Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que mejoraría sustancialmente la *proporcionalidad* de la Propuesta de Directiva si se contemplaran los recursos económicos necesarios para la puesta en marcha de las “oficinas centrales nacionales”, al menos en la fase inicial de implantación de las mismas; así como acotando prudencialmente las necesidades de recopilación y transmisión de datos estadísticos relacionados con esta Directiva». Otras veces la Comisión Mixta arguye en sus debates sobre la proporcionalidad de las obligaciones que se derivan de la propuesta de acto legislativo en la medida en que establece plazos de cumplimiento progresivo de la medida que los Estados deben cumplir. Sobre este particular véase la intervención de la Sra. Martín Pérez en el debate de la Comisión Mixta sobre el control de subsidiariedad de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2024/2865 en lo que respecta a las fechas de aplicación y las disposiciones transitorias COM (2025) 526, DS, Cortes Generales, núm. 115 de 14-10-2024, p. 5.

- ²³ En el Informe con observaciones 1/2010, de 11-5-2010, relativo a la Propuesta modificada de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (presentada por la Comisión de conformidad con el art. 293, apdo. 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) [COM (2010)93 final] [2009/0089(COD)], 282/000006, la Comisión Mixta ha señalado que «la subsidiariedad no es tanto un problema jurídico cuanto una valoración política de la necesidad de la medida, por lo que deberíamos acudir al principio de *proporcionalidad*. Aun siendo cierto que, como ha establecido esta Comisión, los dictámenes “no deben servir tampoco para cambiar los contenidos”, algunos aspectos de la presente propuesta modificada resultan discutibles», *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-324, de 28-6-2010, p. 6. En el mismo sentido, véase el Informe con observaciones 15/2010, de 24-11-2010, relativo a la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema EURODAC para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) [por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] (versión refundida) [COM(2010) 555 final] [2008/0242(COD)], 282/000053. En el punto 9, dedicado a las «consideraciones

La doctrina ha valorado la necesidad de distribuir toda o parte de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (Pazos-Vidal, 2019: 27). En el ámbito supranacional, sin embargo, los ámbitos para la integración no son propiamente títulos competenciales, «sino preceptos que categorizan en abstracto las competencias» (Mangas, 2024: 83); se trata de ámbitos y objetivos (bases jurídicas) para una integración *in progress* que, por lo mismo, es dinámica. En este sentido, estimamos que las medidas que regula el derecho derivado para el cumplimiento de los objetivos de integración deberían ser proporcionales, de modo que su contenido y forma no excedan de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados (art. 5.4 TUE) y permitan a los Estados miembros actuar dentro de un marco jurídico flexible. También creemos que el Parlamento nacional bien podría controlar la proporcionalidad de las propuestas de actos legislativos. Y ello en aras de una democracia más participativa, en la línea del objetivo de la Unión Europea, 2025-2029. Estimamos, pues, que es posible un Parlamento nacional más involucrado en la formación de la voluntad de la UE.

III. EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD, A NIVEL REGIONAL O LOCAL

1. EL CONTROL PREVENTIVO DE SUBSIDIARIEDAD A NIVEL REGIONAL O LOCAL POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

En virtud del art. 5.3 TUE y el art. 6 *in fine* del Protocolo n.º 2 anejo al Tratado de Lisboa, el control del principio de subsidiariedad a nivel regional o local queda vinculado a la decisión de los parlamentos nacionales, al margen de

sobre el principio de proporcionalidad», determina que sería necesaria la «supresión de las disposiciones relativas al acceso a datos a efectos policiales», *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-373, de 9-12-2010, p. 16. En el mismo sentido, otros dictámenes de conformidad con el principio de subsidiariedad cuestionan la competencia de la Unión Europea o sugieren cambios de contenido o formulación de la propuesta que cumplirían con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: Dictamen de vulneración 1/2014, de 21-1-2014, en relación con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 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 agraria [COM(2013) 796 final] [2013/0410 (COD)] [SWD(2013) 482 final] [SWD(2013) 483 final] 282/000282, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-246, de 30-1-2014, p. 16.

cuál sea la distribución de competencias entre el Parlamento nacional y los parlamentos regionales en cada Estado (Fromage, 2017: 120). 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, ha reglado la remisión de las iniciativas legislativas de la Unión a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas sin prejuzgar la existencia de competencias (art. 6.1); sin embargo, la Comisión Mixta solo incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas —y las referencias que sean necesarias para su consulta— en caso de aprobación de un dictamen estatal de vulneración del principio de subsidiariedad (art. 6.3)²⁴. Tampoco está prevista la presencia de representantes autonómicos que puedan defender y debatir un dictamen motivado contrario al principio de subsidiariedad, como en el caso del Gobierno central. 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 (modificada por Resolución de las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010), determina que el dictamen de vulneración motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una comunidad autónoma debe ser recibido por la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales para que pueda ser tenido en consideración (art. 8.3). Presentada la propuesta de dictamen motivado se procederá a su inmediata distribución y la Presidencia de la Comisión Mixta para la Unión Europea abrirá un plazo no inferior a cinco días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas, así como para que puedan presentarse solicitudes de avocación de la aprobación final por los plenos de las cámaras. Concluido dicho plazo, el presidente de la Comisión Mixta convocará sesión para su debate y votación (art. 8.4) que se llevará a cabo de acuerdo con el procedimiento para la aprobación de las proposiciones no de ley. En caso de comparecencia del Gobierno para explicar su posición, los portavoces de los grupos parlamentarios podrán hacer uso de la palabra (art. 8.5). Durante la sesión en que se debatan propuestas de dictámenes motivados podrán admitirse enmiendas de carácter técnico, terminológico o gramatical.

²⁴ No existe, por tanto, una «relación fluida entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos. Simplemente, los dictámenes autonómicos se superponen al dictamen que pueda emitir la Comisión Mixta, pero en realidad su contenido no se tiene en cuenta para elaborar un dictamen común, con lo que su eficacia es muy limitada» (García García, 2021: 192).

2. EL CONTROL PREVENTIVO DE SUBSIDIARIEDAD A NIVEL REGIONAL O LOCAL EN LOS INFORMES Y DICTÁMENES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA

En líneas generales, los informes de la Comisión Mixta han obviado el control de subsidiariedad a nivel regional o local, o han reiterado de forma constante la fórmula del art. 5.3 TUE —imposibilidad del Estado de alcanzar los objetivos de la acción a *nivel regional y local*—²⁵. Algunos dictámenes de vulneración de la Comisión Mixta arguyen, de modo excepcional, la posibilidad de alcanzar los objetivos a nivel regional y/o local²⁶. Otros dictámenes

²⁵ A modo de ejemplo, se citan dos informes sin perjuicio de que el recurso a la fórmula clásica es constante en los informes de la Comisión. Informe 21/2024, de 19 de diciembre de 2024, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una aplicación de presentación electrónica de datos de viaje («aplicación de viaje digital de la UE») y se modifican los reglamentos (UE) 2016/399 y (UE) 2018/1726 del Parlamento Europeo y del Consejo, y el Reglamento (CE) n.º 2252/2004 del Consejo, en lo que respecta al uso de credenciales de viaje digitales (COM (2024) 670), *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-109, de 15-1-2025, p. 13. Informe 7/2025 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 11 de marzo de 2025, 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 (UE) n.º 909/2024 en lo que respecta al acortamiento del ciclo de liquidación en la Unión COM (2025), *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-132, de 18-3-2025, p. 20.

²⁶ En el Dictamen 1/2012, de 6-3-2012, relativo a la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión (texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2011) 897 final] [2011/0437 (COD)] [SEC (2011) 1588 final] [SEC (2011) 1589 final], 282/000082, la Comisión Mixta reconoce que «la normativa vigente en nuestro país en relación con la contratación pública es sumamente prolija tanto en el ámbito del legislador nacional como en el autonómico», *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-24, de 14-3-2012, p. 3. En el Dictamen 5/2012 de 12-6-2012, en relación con la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 223/2009, relativo a la estadística europea (texto pertinente para el EEE y para Suiza) [COM (2012) 167 final] [2012/0084 (COD)], 282/000108, la Comisión alude a la sustracción de competencias autonómicas en materia de estadística, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-62, de 20-6-2012 p. 6; en el 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 autobuses (texto pertinente a

estatales de vulneración han descrito el dictamen autonómico de disconformidad con el principio de subsidiariedad²⁷.

Pese a ello, algunos informes estatales han enumerado en sus antecedentes los dictámenes o informes autonómicos con observaciones. E incluso han revelado su exacto contenido que muchas veces se relaciona con la proporcionalidad de la medida²⁸. En otros informes estatales no conocemos si los argumentos

efectos del EEE) [COM(2017) 647 final] [2017/0288 (COD)] [SWD(2017) 358 final] [SWD(2017) 359 final] [SWD(2017) 360 final] [SWD(2017) 361 final], Congreso 282/000109, Senado 574/000108, la Comisión alude a la imprescindibilidad de la extensión de la normativa para servicios internacionales o transnacionales de transportes a los servicios de transporte «puramente domésticos», porque, a su juicio, puede seguir acometiéndose a nivel local, *BOCG, Cortes Generales*, serie A, núm. 160, de 21-12-2017, p. 21.

²⁷ El Dictamen motivado 5/2012, de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 12-6-2012, sobre vulneración del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 223/2009, relativo a la estadística europea (texto pertinente a efectos del EEE y para Suiza) (COM (2012) 167 final) (2012/0084 (COD)), describe en los antecedentes: «El informe remitido por el Parlamento Vasco establece que la propuesta no se ajusta al principio de subsidiariedad, ya que no resulta acreditado que los sistemas estadísticos nacionales no puedan garantizar una adecuada independencia de los órganos estadísticos involucrados, una coordinación eficaz de los mismos, una correcta utilización y gestión de los datos administrativos para fines estadísticos y, por último, un compromiso de confianza en las estadísticas», *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-62, de 20-6-2012, p. 4. Por su parte, el Acuerdo de la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos y Acción Exterior, del Parlamento Vasco, de fecha 17-5-2012, en relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 223/2009, relativo a la estadística europea (texto pertinente para el EEE y para Suiza) [COM (2012) 167 final] [2012/0084 (COD)], argumenta sobre el juicio de subsidiariedad y de proporcionalidad de la propuesta, [https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XLeg/ParlVascoCOM\(2012\)167\(negativo\).pdf](https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XLeg/ParlVascoCOM(2012)167(negativo).pdf).

²⁸ En el Informe 10/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 8 de octubre de 2012, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (texto refundido) (COM (2012) 403 final) (2012/0196 (COD)), la Comisión Mixta señala que se han recibido escritos del Parlamento de Extremadura y de las Cortes de Castilla y León; se evidencia que el primero es conforme con el principio de subsidiariedad y el de las Cortes de Castilla no, aludiendo a su argumentos, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-89, de 19-10-2012, p. 8. En el Informe 12/2017 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre

de los dictámenes autonómicos con observaciones referenciados en los antecedentes de los informes de la Comisión Mixta han influido —o de qué forma— en su redacción, pues nada de ello se revela en su contenido, ni en los debates de la Comisión Mixta para su aprobación²⁹. En muchas ocasiones, los dictámenes o informes autonómicos con observaciones que se adjuntan a los

aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el respeto de la vida privada y la protección de los datos personales en el sector de las comunicaciones electrónicas y por el que se deroga la Directiva 2002/58/CE (Reglamento sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas) (texto pertinente a efectos del EEE) (COM (2017) 10 final) (2017/0003 (COD)) (SWD (2017) 3 final) (SWD (2017) 4 final) (SWD (2017) 5 final) (SWD (2017) 6 final), la Comisión Mixta referencia a un informe recibido del Parlamento de Cataluña y explicita su contenido: en el ámbito de aplicación del Reglamento, (el informe del Parlamento de Cataluña), «debería reconocer la capacidad de actuación de las autoridades de control independientes de las entidades subestatales, en caso de disponer éstas de competencias y concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad», informe, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-76, de 10-4-2017, p. 5.

Otras veces las observaciones de los informes autonómicos de conformidad con el principio de subsidiariedad no se incluyen en la relación de parlamentos. El Informe 28/2021 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 29-3-2022, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las orientaciones de la Unión para el desarrollo de la red transeuropea de transporte, y por el que se modifican el Reglamento (UE) 2021/1153 y el Reglamento (UE) 913/2010, y se deroga el Reglamento (UE) 1315/2013 (texto pertinente a efectos del EEE) (COM (2021) 812 final) (COM (2021) 812 final anexos) (2021/0420 (COD)) (SEC (2021) 435 final) (SWD (2021) 471 final) (SWD (2021) 472 final) (SWD (2021) 473 final), no tiene en cuenta ni referencia las observaciones del informe del Parlamento de Cataluña sobre la posibilidad de colaboración de las Administraciones regionales en materia de transporte, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-231, de 26-4-2022, p. 37.

²⁹ El Informe 18/2024 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 9-12-2024, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad de conformidad con lo previsto en el Protocolo (n.º 2) por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2020/2220 en lo que respecta a las medidas específicas adoptadas con cargo al Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (Feader) para proporcionar ayuda adicional a los Estados miembros afectados por catástrofes naturales (COM (2024) 495 final), indica que se ha recibido un dictamen del Parlamento de Cataluña en el que se manifiesta su conformidad con el principio de subsidiariedad con algunas observaciones. Sin embargo, no se conoce en qué medida este dictamen ha influenciado en la redacción final del informe estatal, *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-103, de 17-12-2024, p. 22. Tampoco se deduce de

informes o dictámenes estatales sobre una propuesta van en solitario, y, a veces, una síntesis de su contenido se copia en los dictámenes de la Comisión Mixta sin inclusión de su opinión al respecto³⁰.

los debates de la Comisión Mixta para la aprobación del informe estatal, *DS, Cortes Generales*, núm. 65, de 9-12-2024, p. 22.

- ³⁰ Es el caso de Canarias, región ultraperiférica de la Unión Europea, que en la XIV legislatura presentó veintiséis informes con observaciones, ninguno de los cuales fue incorporado en los antecedentes de los informes estatales. Así, por ejemplo, el Informe de la Comisión Mixta 20/2020, de 20-12-2020, de la Comisión Mixta respecto de la Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al Programa General de Acción de la Unión en materia de Medio Ambiente hasta 2030 (COM (2020) 652 final) (2020/0300 (COD)), de conformidad con lo previsto en el Protocolo (n.º 2) anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y asimismo, de la remisión de la citada iniciativa legislativa de la Unión Europea a las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo (282/000045), enumera la relación de parlamentos que notifican el archivo del expediente o el no envío de informe motivado; incluso manifiesta que Extremadura presenta informe motivado. Sin embargo, omite el informe con observaciones de Canarias de 3-12-2020 ([https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM\(2020\)652final.pdf](https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM(2020)652final.pdf)), *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-97, de 22-12-2020, p. 14. Tampoco de los debates de la Comisión Mixta para la aprobación del informe se esgrime ningún comentario relacionado con la realidad ultraperiférica de Canarias, *DS, Cortes Generales*, núm. 35, de 9-12-2020, p. 35. En el Informe 23/2020, de 9-12-2020, de la Comisión Mixta para la aplicación del principio de subsidiariedad respecto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) XXX/XXX (Fondo de Asilo y Migración) (texto pertinente a efectos del EEE) (COM (2020) 610 final) (COM (2020) 610 final anexos) (2020/0279 (COD)) (SWD (2020) 207 final), *BOCG, Cortes Generales*, núm. A-97, de 22-12-2020, p. 22, tampoco se menciona el Informe de Canarias de 23 de septiembre de 2020 ([https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM\(2020\)610final.pdf](https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM(2020)610final.pdf)) que alude a la especificidad de la realidad ultraperiférica de las políticas de asilo y migración que deben presidir las políticas de la Unión. En el Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la vulneración del principio de subsidiariedad respecto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Fondo Social para el Clima (COM (2021) 568 final) (COM (2021) 568 final anexos) (2021/0206 (COD)), tampoco se menciona el Informe con observaciones de Canarias de 15-10-2021 ([https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM\(2021\)568final.pdf](https://www.congreso.es/docu/CMUEPrinSub/XIVLeg/ParlCanCOM(2021)568final.pdf)) que hace referencia al impacto de la medidas

La actuación de los parlamentos autonómicos tampoco permite avizorar si su dictamen será asumido por la mayoría de los parlamentos autonómicos; o si las asambleas autonómicas estarían dispuestas a acordar la diferencia, es decir, el juicio negativo de subsidiariedad de una propuesta que solo afecta a una o algunas de ellas. De momento, la Comisión Mixta solo está obligada a enumerar la relación de dictámenes autonómicos de vulneración y las referencias necesarias para su conocimiento; ello solo en el supuesto de que exprese disconformidad con el principio de subsidiariedad de la propuesta.

Ciertamente, la revelación de los dictámenes autonómicos depende del juicio de vulneración de la propuesta de la Comisión Mixta para la Unión Europea (Fromage, 2017: 120), sin embargo, poco se puede esperar de la receptividad estatal sobre el hecho regional y local si los parlamentos autonómicos no presentan dictámenes que la estimulen.

Un análisis de la actividad de los parlamentos autonómicos durante todos estos años desde la implementación del sistema de alerta temprana (2010) revela que los dictámenes autonómicos de vulneración son escasos y presentados en solitario, sin que concurran apenas con otros dictámenes autonómicos³¹. Los abundantes informes de conformidad que se elaboraron por los parlamentos autonómicos durante los primeros años de implementación del mecanismo de

climáticas en las regiones ultraperiféricas. Otras propuestas de control de subsidiariedad en esta legislatura en las que Canarias presenta informes no tuvieron su correspondencia en informes o dictámenes de la Comisión Mixta debido a la pandemia.

³¹ En la IX legislatura, el Parlamento Vasco presentó un informe negativo. En la X legislatura, los parlamentos del País Vasco, Cataluña y Castilla y León presentaron un informe negativo por institución. En las legislaturas XII y XIII no hay dictámenes de disconformidad, y en la legislatura XIV hay dos dictámenes negativos del Parlamento de Extremadura. En la presente legislatura ha habido un dictamen del Parlamento de Cataluña. Curiosamente, no concluye sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sino que presenta observaciones. Sobre el detalle de las comunicaciones de las CC. AA. por legislaturas, <https://www.congreso.es/es/cem/cmuxivleg>. Últimamente, es habitual que los informes de la Comisión Mixta describan que se han presentado escritos de los parlamentos autonómicos (Cataluña, Galicia, Extremadura y País Vasco y la Rioja) comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado. Mostramos un ejemplo reciente de tantos que hay en 2025, Informe 21/2025 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, sobre la aplicación el principio de subsidiariedad respecto de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/1057, por el que se establece el Fondo Social Europeo Plus (FSE+), en lo que respecta a medidas específicas para hacer frente a retos estratégicos COM (2025) 164 final, BOCG, Cortes Generales, núm. A-161, de 02-07-2025, p. 17.

alerta temprana han sido sustituidos por las comunicaciones de los parlamentos autonómicos a las Cortes Generales sobre la no emisión del dictamen motivado o el archivo del expediente³². Los dictámenes autonómicos son escasos y se está evolucionando hacia la emisión de informes con observaciones. Otros parlamentos autonómicos simplemente no revelan actividad alguna al respecto³³.

La ausencia de dictámenes o informes autonómicos se ha justificado por la brevedad del tiempo para su elaboración (cuatro semanas) y escasos medios personales y materiales de los parlamentos autonómicos³⁴, lo que contrasta, sin embargo, con los pormenorizados procedimientos de control de subsidiariedad regulados por algunas comunidades autónomas y en los que intervienen varios órganos en la elaboración del correspondiente informe³⁵.

³² En la IX legislatura, el Parlamento Vasco presentó 170 escritos (informes, toma de conocimiento, archivo, no ha lugar...), 56 informes positivos, 1 dictamen negativo y otro dictamen con observaciones. En la X legislatura, fueron 215 escritos (informes, toma de conocimiento, archivo, no ha lugar...), 59 informes positivos, 1 dictamen negativo y 2 informes con observaciones. A partir de la XI legislatura, no hay dictámenes de vulneración y se reducen de forma considerable los informes de conformidad, hasta desaparecer: 12 en la XI legislatura, 19 en la XII legislatura, y 0 informes positivos en la XIII y la XIV legislatura, <https://www.congreso.es/es/cem/cmuexivleg>.

³³ El Parlamento de Andalucía, la Junta General del Principado de Asturias, la Asamblea de las Illes Balears, o las Cortes Valencianas no presentan informes ni dictámenes. El Parlamento de la Asamblea de Madrid ha presentado un informe del Gobierno de la Comunidad durante todos estos años. Por su parte, el Parlamento de Aragón ha pasado de presentar 95 informes positivos en la IX legislatura a no presentar ninguno en las restantes legislaturas. Desde la XIII legislatura tampoco envía escritos relativos a la toma de conocimiento de la propuesta, su archivo, o no envío de dictamen motivado. Sobre un análisis de los dictámenes autonómicos presentados entre 2010 y 2016, véase Utrilla Fernández-Bermejo (2018: 179-198).

³⁴ Una misma doctrina que vio el mecanismo de alerta temprana como oportunidad para reforzar la «lógica federal» en detrimento de la lógica gubernamental (Palomares Amat, 2011: 24-25) ha cuestionado el sistema de alerta temprana tras años de su implementación: «La fugacidad de los plazos o la exclusión de las consideraciones de contenido de las iniciativas, entre otros aspectos, han conducido al desinterés de los diputados y han supuesto la banalización del procedimiento» (Palomares Amat, 2019: 61). En el mismo sentido, Cubells Puertes (2022: 108-109), Eizaguirre Massé (2023: 99), García García (2021: 192) y Vara (2012: 70).

³⁵ En líneas generales, los parlamentos autonómicos encargan a una comisión especializada en asuntos europeos —o especializada en la temática de la propuesta— la elaboración y aprobación del dictamen que afecte a sus competencias o a sus intereses previo debate de sus miembros; la elaboración del dictamen viene precedida de la

La doctrina ha puesto el acento en el desarrollo de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE), organización formada por los presidentes de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el marco de la Unión Europea. Defiende una actuación conjunta para articular un criterio en torno a una propuesta legislativa de la UE que pueda ser más efectiva que una actuación parlamentaria individual (Palomares Amat, 2019: 64).

Creemos, sin embargo, que la posición institucional de la CALRE no puede confrontarse con los parlamentos nacionales ni puede vincular la decisión del Parlamento Europeo, único órgano legitimado junto con el Consejo para decidir sobre el contenido de los actos legislativos. Consideramos igualmente que una posición mayoritaria de la CALRE quizá podría obviar las posiciones de las comunidades autónomas defendidas de modo individual.

La doctrina también ha propuesto elevar a rango constitucional la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal sobre las iniciativas legislativas europeas que, además, determine el *locus* institucional en el que dicha posición se exprese en materias de titularidad autonómica, propiciando así una posición común ante los órganos centrales³⁶.

En este sentido, creemos necesaria una reforma legal y constitucional que asegure la participación de las asambleas legislativas autonómicas en la formación de la voluntad estatal en el Senado y desde un Senado elegido por las descritas asambleas.

La participación autonómica en el Senado requeriría una modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que, en línea con otros modelos territoriales compuestos (Alemania e Italia), elimine la Comisión Mixta para la Unión Europea y asegure dos comisiones para la Unión Europea en cada cámara —una en el Congreso y otra en el Senado—, así como dos subcomisiones en cada una de ellas. Una de las subcomisiones de cada cámara se encargaría del

recepción de propuestas de dictamen por los grupos parlamentarios, y su admisión por la mesa de la comisión encargada de la elaboración del dictamen. También se pormenoriza que el dictamen debe procurar integrar las propuestas de dictamen presentadas por los grupos parlamentarios. Sobre el procedimiento para la elaboración de los dictámenes autonómicos, véanse Villalba Clemente (2024: 333-342) y López de Lerma (2025: 271-325). Sobre la escasa influencia real de los parlamentos autonómicos en este proceso, véase Montilla Martos (2019: 48-58).

³⁶ «En tal sentido, la Constitución podría pronunciarse expresamente, señalando un órgano concreto (el Bundesrat en Alemania) o bien dejar la cuestión indeterminada remitiendo su concreción a una ley posterior (como sucede en Italia)» (Carmona Contreras, 2019: 87-88).

control de subsidiariedad y de proporcionalidad de las iniciativas legislativas y de la emisión de dictámenes o informes, con un voto para cada cámara de los dos que asigna la UE a cada Estado miembro en caso de aprobación de un dictamen de vulneración del principio de subsidiariedad (art. 7.1 *in fine* del Protocolo n.º 2 anejo al Tratado de Lisboa)³⁷.

Estimamos que en ambas cámaras se podría asegurar el control de subsidiariedad y de proporcionalidad de las iniciativas legislativas a nivel estatal, regional y local. Sin embargo, creemos que en el Senado se debería llevar a cabo un proceso deliberativo en forma de debate en la subcomisión supuestamente creada para controlar el principio de subsidiariedad —y de proporcionalidad— previa la exposición del dictamen o dictámenes por una representación autonómica. Estimamos, también, que la consolidación en el Senado de las posiciones mayoritarias sobre el control del principio de subsidiariedad —y el pretendido juicio de proporcionalidad— de las iniciativas legislativas europeas a nivel regional y local no se propiciaría sino desde un Senado elegido en su totalidad por las Asambleas legislativas de las comunidades autónomas por un sistema proporcional limitado que reserve algún puesto a la minoría parlamentaria (art. 69 CE)³⁸; una reforma del sistema de elección, por tanto, que sería diferente del seguido en la actualidad para la designación de senadores por las asambleas legislativas que debe asegurar en todo caso la «adecuada representación proporcional» (art. 69.5 CE) (Garrote de Marcos, 2023: 276-277); también un sistema de elección distinto del creado para la elección actual de la mayor parte de los senadores por la ciudadanía³⁹.

IV. CONCLUSIONES

En el derecho de la Unión Europea los parlamentos nacionales controlan de forma preventiva la subsidiariedad del proyecto de acto legislativo, no su

³⁷ En el modelo italiano, las comisiones para asuntos europeos del Congreso y del Senado se dividen en subcomisiones; una de ellas está especializada en el control del principio de subsidiariedad (Fromage, 2015: 94).

³⁸ En este sentido, no se trataría propiamente de una representación gubernamental de las comunidades autónomas, sino de un sistema más conforme con la forma parlamentaria de la Constitución, de modo que los senadores serían representantes del pueblo español no sometidos a mandato imperativo como en el caso alemán, y con una base provincial o regional para su cálculo (Solozábal Echavarría, 2008: 50).

³⁹ En la actual legislatura, de los 263 senadores, solo 57 son de designación autonómica (Casal, 2024: 275-276).

intensidad o proporcionalidad. El informe de la Comisión Mixta que justifica la conformidad con el principio de subsidiariedad de la medida con su intensidad o desproporcionalidad no logra sumarse a otros dictámenes estatales de vulneración cuyo consenso pueda permitir el retorno de la propuesta para estudio, modificación o revisión, en su caso.

Los parlamentos estatales no pueden «decir» el derecho de la Unión, pero sí prevenir sobre su proporcionalidad para alcanzar el cumplimiento de los objetivos supranacionales en un marco jurídico flexible. Se propone una reforma del derecho primario de la UE que permita a los parlamentos estatales de los Estados miembros valorar la proporcionalidad de las medidas para lograr los objetivos de la Unión Europea.

En líneas generales, el control preventivo de subsidiariedad a nivel regional y local que se esgrime en los dictámenes e informes de la Comisión Mixta para la Unión Europea ha sido irrelevante, al igual que los debates en donde han tomado forma.

Sería necesaria una reforma legal (Ley 8/1994) que asegurase una mayor especialización en los asuntos europeos por parte de las cámaras. En este sentido, se propondría eliminar la Comisión Mixta para la Unión Europea y favorecer la creación de dos subcomisiones especializadas en el control de subsidiariedad y de proporcionalidad en dos comisiones distintas —una en el Congreso y otra en el Senado— con un voto para cada cámara en el caso de dictámenes de vulneración del principio de subsidiariedad y proporcionalidad de las iniciativas legislativas. Las dos cámaras se pronunciarían sobre el control de subsidiariedad y el pretendido control de proporcionalidad a nivel estatal, regional o local a través de las subcomisiones creadas al efecto; sin embargo, sería el Senado la cámara en la que debería llevarse a cabo un debate con participación de alguna representación de las asambleas legislativas para el descrito control de las iniciativas legislativas a nivel regional y local. Estimamos, además, que la consolidación de las posiciones mayoritarias sobre el control del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad de las iniciativas legislativas europeas a nivel regional y local se propiciaría mejor desde un Senado elegido en su totalidad por las asambleas legislativas de las comunidades autónomas mediante un sistema de elección proporcional limitado.

Bibliografía

- Alberti Rovira, E (2005). *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna*. En José Antonio Montilla Martos, Enoch Albertí Rovira, Luis Ignacio Ortega Álvarez. *Las Comunidades*

- Autónomas en la Unión Europea* (pp. 1-42). Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, Robert (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Alexy, Robert (2011). Los derechos fundamentales y el principio de proporcionalidad. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 91, 11-29.
- Aranda Álvarez, Elviro (2013). 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*, 44, 101-153.
- Arce Janáriz, Aurelio (2010). Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea. *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, 71-99. Disponible en: <https://doi.org/10.59991/rvam/2010/n.23/337>.
- Ares Castro-Conde, Carmen (2010). *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Carmona Contreras, Ana María (2012). ¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana. *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 141-176.
- Carmona Contreras, Ana María (2019). Sobre el futuro de la Constitución: proyección y encaje europeos. *Revista de las Cortes Generales*, 107, 61-92. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2019/107/1440>.
- Casal Oubiña, Diego (2024). El senador designado como instrumento de integración territorial: configuración, elección y rol en el sistema político autonómico. *Revista Derecho del Estado*, 58, 269-305. Disponible en: <https://doi.org/10.18601/01229893.n58.10>.
- Cubells Puertes, María José (2022). Control del principio de subsidiariedad: tramitación parlamentaria y gestión documental en las Corts Valencianes. *Corts. Anuari de dret parlamentari*, 36, 91-124.
- Chicharro Lázaro, Alicia (2001). *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*. Aranzadi: Cizur Menor.
- Eizaguirre Massé, María Jesús (2023). Aspectos documentales del control de subsidiariedad en España. La comisión mixta para la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, 116, 393-437. Disponible en: <https://doi.org/10.33426/rcg/2023/116/1782>.
- Fromage, Diane (2015). *Les parlements dans l'union européenne après le traité de lisbonne. La participation des parlements allemands, britanniques, espagnols, français et italiens*. Paris: L'Harmattan.
- Fromage, Diane (2017). Regional Parliaments and the Early Warning System: An Assessment and Some Suggestions for Reform. En Anna Jonsson Cornell y Marco Goldoni (coords.). *National and regional parliaments in the EU-legislative procedure post-Lisbon* (pp. 117-136). London: Hart.
- García García, María Jesús (2021). La integración institucional de las regiones en los procesos decisorios comunitarios. *Revista Jurídica de Castilla y León*, 55, 165-196.
- Garrote de Marcos, María (2023). El caso del 'senador cautivo'. La designación de senadores autonómicos, y la STC 56/2022. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 128, 269-297. Disponible en: <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.128.09>.

- Linde Paniagua, Enrique (2012). Naturaleza y caracteres de la Unión Europea. En Enrique Linde, Mariano Bacigalupo y Jesús Ángel Fuentetaja. *Principios de derecho de la Unión Europea* (pp. 83-137). Madrid: Colex.
- López de Lerma, Jordi (2025). *Derecho e integración regional en la UE. El control de subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos*. Valencia: Tirant lo Blanch. Disponible en: https://doi.org/10.36151/TLB_9791370109790.
- Mangas Martín, Araceli y Liñán Nogueras, Diego Javier (2024). *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Madrid: Tecnos.
- Martín y Pérez de Nanclares, José (2008). La regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: Especial referencia al control del principio de subsidiariedad. En José Martín y Pérez de Nanclares (coords.). *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional* (pp. 273-294). Madrid: Iustel.
- Martínez Alarcón, María Luz (2020). El principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa. *Anuario. Parlamento y Constitución*, 13, 163-198. Disponible en: <https://doi.org/10.71206/rapc.184>.
- Montilla Martos, José Antonio (2019). La participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad. En Francisco Balaguer Callejón y José Tudela Aranda (coords.). *Perspectivas actuales del proceso de integración europea* (pp. 14-66). Zaragoza: Fundación Giménez Abad.
- Palomares Amat, Miquel (2011). La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 28, 19-58.
- Palomares Amat, Miquel (2019). Condicions per a un compliment eficaç i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat per part del Parlament de Catalunya. *Revista catalana de dret públic*, 59, 52-67.
- Pazos-Vidal, Sergio (2019). *Subsidiarity and EU multilevel governance. Actos, networks and agendas*. London: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9780429453373>.
- Solozábal Echavarría, Juan José (2008). Nuevas perspectivas sobre la reforma del Senado. En Juan José Solozábal Echavarría (coord.). *Repensar el Senado. Estudios sobre su reforma* (pp. 23-58). Madrid: Senado.
- Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores (2018). *Parlamentos regionales y control de subsidiariedad*. Madrid: Iustel.
- Vara, Germà (2012). Experiència i bones practiques en altres comunitats autònomes i regions europees. Em *La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya*. (Barcelona, 17 de setembre de 2012 (pp. 69-76). Barcelona: Parlamento de Cataluña.
- Vieites López, José Antonio (2015). Subsidiariedad y proporcionalidad en el control parlamentario de la normativa europea. *Revista de Estudios Fronterizos del Estrecho de Gibraltar*, 2, 1-17.
- Villalba Clemente, Francisco Germán (2024). La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea a través de sus Asambleas legislativas (II). El control de subsidiariedad. En José Luis García y María Luz Martínez (dirs.). *La contribución de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad de la UE. Castilla-La Mancha en la integración* (pp. 319-354). Valencia: Tirant lo Blanch.