

**LA COOPERACIÓN  
INTERPARLAMENTARIA E  
INTERGUBERNAMENTAL DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN  
ASUNTOS EUROPEOS TRAS  
LA STC 31/2010**

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

## SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL ANTE LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA. III. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DE LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. IV. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA EL CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD (*EARLY WARNING SYSTEM*). V. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 12.03.2010  
Fecha aceptación: 22.09.2010

# LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA E INTERGUBERNAMENTAL DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN ASUNTOS EUROPEOS TRAS LA STC 31/2010

POR

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Profesor Titular de Universidad (Acreditado)  
Área de Derecho Constitucional. Universidad de Cádiz  
joaquin.alles@uca.es

## I. INTRODUCCIÓN

El Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) establece tres contenidos de relevancia parlamentaria: en primer lugar, el Parlamento Europeo se constituye en Parlamento de Derecho Europeo a partir de una doble representación ciudadana y estatal proclamada en el artículo 10.1: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»: a) Los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo; y b) Los Estados miembros están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos. En segundo lugar, los Parlamentos estatales y autonómicos están llamados a cumplir importantes funciones europeas en el procedimiento legislativo comunitario. Y, en tercer lugar, los tres niveles de poder parlamentario (europeo, estatal y autonómico) se in-

sertan en un sistema de cooperación interparlamentaria que debe ser cumplimentado por las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. Como consecuencia de la doble representación citada (ciudadanos-Estados), el TUE y sus Protocolos 1 y 2 regulan las funciones europeas de los Parlamentos nacionales al disponer que los Gobiernos «serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos» (artículo 10.2 del TUE), proclamando así una función parlamentaria de control que se amplía, en el resto de Tratado, a un contenido muy variado de competencias comunitarias que son objeto de las funciones parlamentarias de las Cortes Generales y de los Parlamentos Autonómicos: información, participación, consulta sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, controles, cooperación interparlamentaria y participación en el procedimiento ordinario de reforma de los Tratados comunitarios<sup>1</sup>.

Por otra parte, en virtud del Derecho comunitario primario (el TUE, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica), las funciones europeas del Parlamento nacional se fundamentan en tres premisas: en primer lugar, la existencia de un interés sobre las actividades comunitarias que afectan a la organización constitucional del Estado miembro; en segundo lugar, el reconocimiento de un título competencial basado en un interés nacional; y, en tercer lugar, la posibilidad de que una materia comunitaria puede fundamentar jurídicamente una competencia europea del Parlamento nacional. Conforme a estas tres premisas, podemos afirmar que las funciones europeas de las Cortes Generales son las siguientes: a) La función parlamentaria de control del Gobierno nacional en el Tratado de la Unión Europea; b) Las funciones europeas de las Cortes Generales en el ámbito del derecho de información; c) Las funciones de control preventivo y consultivas (de dictamen) de las Cortes Generales en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; d) Las funciones de las Cortes Generales en el ámbito de la «cooperación interparlamentaria», incluidas sus relaciones con los parlamentos autonómicos; e) La función de garante de la subsidiariedad atribuida al Congreso y al Senado ante la jurisdicción europea; y f) Las funciones de las Cortes Generales en el procedimiento de reforma de los tratados de la Unión Europea<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> «Protocolos que deberán ir anejos al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en su caso, al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica», según la expresión que emplea el Tratado de Lisboa. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C 306/148. 17 de diciembre de 2007.

<sup>2</sup> Véase A. RUIZ ROBLEDÓ, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *Revista de Derecho Político*, 71-72, 2008, pp. 479-513; A. BAR

## II. LA TEORÍA CONSTITUCIONAL ANTE LA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

En los últimos cuatro años, las funciones europeas de las Comunidades Autónomas han adquirido una nueva configuración jurídica como consecuencia de las reformas estatutarias del periodo 2006-2010 y del Tratado de Lisboa de 13 diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. En el ámbito parlamentario, el Tratado de Lisboa y dos de sus Protocolos han justificado, asimismo, la aprobación de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea y el derecho de los Parlamentos autonómicos a participar en el procedimiento de control de la subsidiariedad<sup>3</sup>. Se trata de tres conjuntos normativos que vinculan institucionalmente e interrelacionen el bloque de la constitucionalidad español y el Derecho Comunitario Primario<sup>4</sup>, abren un nuevo campo de estudio a la relación entre poderes y, conforme a una interpretación sistemática y un entendimiento integrador del Estado, permiten fundamentar las competencias y funciones autonómicas en el proceso decisorio europeo y en su control.

Atendiendo a esta nueva configuración resultante de las últimas reformas estatutarias y del Tratado de Lisboa, en este trabajo analizamos dos aspectos fun-

---

CENDÓN, «La nueva constitución de la Unión Europea: el Tratado de Lisboa y la reforma de los tratados constitutivos», *Teoría y realidad constitucional*, 25, 2010, pp. 167-172; CASCAJO CASTRO, J. L.: «Observaciones sobre la denominada función constitucional del Estatuto», *Teoría y realidad constitucional*, 23, 2009, pp. 141-142; J. J. FERNÁNDEZ ALLES, «El Tratado de Lisboa como fuente del Derecho Parlamentario Español: Las funciones europeas de las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, 78, 2010, pp. 7-52.

<sup>3</sup> «Protocolos que deberán ir anejos al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en su caso, al Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica», según la expresión que emplea el Tratado de Lisboa. *Diario Oficial de la Unión Europea*. C 306/148. 17 de diciembre de 2007. Sobre su alcance constitucional, véase K. STERN, «La Unión Europea, en el camino hacia una Comunidad de Derecho Constitucional», *Revista de Derecho Político*, 70, 2007, pp. 15 y ss.

<sup>4</sup> Véase E. ALBERTÍ ROVIRA, «Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: las nuevas perspectivas del Tratado Constitucional y la participación interna», en E. ALBERTI, L. ORTEGA, et al, *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 2005, pp. 1-42; R. SÁNCHEZ FERRIZ, «Los nuevos estatutos de autonomía en busca de una forma de Estado: entre el Estado federal y la enésima repetición de la máxima de Lampedusa», *Teoría y realidad constitucional*, 24, 2009, pp. 359-362; J. J. SOLOZÁBAL ECHEVARRÍA, «El Estatuto de Cataluña ante el Tribunal Constitucional», *Teoría y realidad constitucional*, 24, 2009; pp. 173-180; A. RUIZ ROBLEDO, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», cit., pp. 501 ss.

damentales de las competencias y funciones europeas de las Comunidades Autónomas: a) La configuración estatutaria de estas competencias, funciones y derechos; y b) Las funciones de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En su objeto, nos limitaremos al ámbito del proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea, dejando fuera el estudio de los procesos y los órganos meramente consultivos, como el Comité de las Regiones.

Tres precisiones conceptuales previas debemos realizar en este momento. En primer lugar, que a pesar de la ordenación sistemática de las reformas estatutarias del periodo 2006-2010, cuyas leyes orgánicas separan en capítulos (Andalucía, Cataluña...) o títulos (Valencia) separados la «acción exterior» de las Comunidades Autónomas y las relaciones con las instituciones de la Unión Europea, se trata de relaciones que presentan la misma naturaleza jurídica como consecuencia de su ineludible incardinación en el ámbito de las competencias del Estado, único y exclusivo sujeto que tiene atribuida la titularidad de las relaciones internacionales soberanas y de las potestades atribuidas en los Tratados de la Unión Europea a los Estados miembros. En consecuencia, la división sistemática de los Estatutos de Autonomía debe considerarse meramente indicativa y no esencial: en el ámbito relacional, tanto la acción exterior de las Comunidades Autónomas, como su participación en el proceso decisorio europeo son, en todo caso, «autonómicas» y, en última instancia, se ubican en el seno de la titularidad de las relaciones de integración supranacional y de cooperación internacional, que corresponden a España como Estado soberano. En segundo lugar, y como consecuencia de lo anterior, la limitación de nuestro análisis al proceso decisorio europeo no debemos entenderlo con carácter excluyente de algunas materias que los Estatutos de Autonomía atribuyen a la «acción exterior»<sup>5</sup>. Por ejemplo, y como prueba de la artificiosidad de la citada sistemática estatutaria, podemos mencionar las relaciones de las Comunidades Autónomas en la esfera de las relaciones de vecindad con el Magreb, que se insertan simultáneamente y sin po-

<sup>5</sup> A. RUIZ ROBLEDO, «La actividad exterior de las Comunidades Autónomas en el segundo Estado autonómico», *cit.*, pp. 505 y ss; T. STEIN, «La integración alemana y española en la Unión Europea bajo especial consideración de los estados federados y las comunidades autónomas», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 12-13, 2004, pp. 2 y ss.; E. ARGULLOL I MURGADAS, «Las comunidades autónomas y la Unión Europea: Participación y cooperación», *Ebro: Revista Aragonista de Pensamiento*, 4-5, 2005, pp. 39-49; S. J. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 294-295, 2004, pp. 105-120; G. JÁUREGUI BE-RECIARTU, «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *Revista Catalana de Dret Public*, 31, 2005, pp. 137-172.

sibilidad de compartimentos estancos, en la Política de Vecindad de la Unión Europea, en la acción exterior de las Comunidades Autónomas e incluso en la cooperación al desarrollo (en particular, la cooperación descentralizada). Y, en tercer lugar, por las razones explicadas, la configuración institucional de las Comunidades Autónomas en el ámbito de la integración europea se fundamenta materialmente en títulos heterogéneos: en unos casos, se trata de derechos de participación (propuestas, dictámenes) en la voluntad del Estado, en otros supuestos se consideran funciones europeas reconocidas por leyes sectoriales o los Estatutos de Autonomía, en ocasiones se vincula a las competencias de acción exterior reguladas en los Estatutos de Autonomías o en los Tratados europeos con el fundamento de un interés autonómico, mientras que generalmente deriva del cumplimiento de la lealtad constitucional y la colaboración gubernamental y administrativa, incluso en el derecho a la buena administración regulado por algunos Estatutos de Autonomía y por la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. En cualquier caso, esta caracterización no es excluyente entre los distintos títulos, siendo habitual que hallemos competencias y funciones que se fundamentan simultáneamente en derechos de participación, en el interés autonómico, en el deber de colaboración institucional o en el derecho a la buena administración.

En el ámbito científico, a pesar de que las funciones europeas de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos no pueden ejercitarse con eficacia sino se incardinan en el marco de un sistema integrado de cooperación interparlamentaria, en la doctrina iuspublicista europea aún no se ha construido una teoría jurídica sobre las funciones de cooperación interparlamentaria que corresponden a los tres niveles parlamentarios con interés en materia comunitaria: Parlamento Europeo, Parlamentos Nacionales y Parlamentos autonómicos. Ni siquiera se ha alcanzado consenso científico acerca de una teoría consolidada sobre los procedimientos nacionales de búsqueda de una respuesta concertada entre las Cámaras de los Estados miembros que se articulan por un sistema parlamentario bicameral. En no pocas ocasiones la mencionada falta de una construcción teórica deriva de la inexistencia de acuerdo y ausencia de voluntad política para delimitar la relación de fuerzas entre las dos Cámaras: mientras en España la preeminencia del Congreso de los Diputados sobre el Senado se antepone a cualquier propuesta de reforma constitucional, reglamentaria (de los reglamentos parlamentarios) o legislativa (Ley 8/1994, de 19 de mayo, reformada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre) que pueda trastocar el equilibrio de fuerzas que supere la fórmula de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el caso del Reino Unido, la Cámara de los Loes, sin perjuicio de entender como deseable los intentos de coordinación entre las dos Cámaras del Parla-

mento británico, reivindica la facultad de decidir la aprobación o no de los dictámenes motivados en materia de subsidiariedad, con independencia de lo que resuelva la Cámara de los Comunes. En definitiva, todavía deben ser articulados los procedimientos técnicos y categorías conceptuales sobre la información, traducción y estudio jurídico-comparado que permitan hacer viable las propuestas doctrinales de cooperación interparlamentaria.

Las técnicas vigentes de cooperación interparlamentaria son las siguientes: a) La red de representantes oficiales de los Parlamentos nacionales ante la Unión Europea; b) El Sistema IPEX, Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea; c) Las reuniones entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo; y d) Las relaciones de los Comisarios con los Parlamentos nacionales. Atendiendo al texto aprobado por el Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 9 del Protocolo 1, contenido en el Título II sobre *Cooperación interparlamentaria*, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión Europea. Junto a este principio general de cooperación, el artículo 10 prevé que una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Además, esta Conferencia fomentará el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas y, asimismo, podrá organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular, para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Según una previsión del Protocolo destinada a preservar la «soberanía parlamentaria» de los Estados miembros y cuyo tenor resulta innecesario en términos normativos, «las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición» (artículo 10 *in fine*).

En el ámbito organizativo, debemos referirnos a: a) La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios<sup>6</sup>; y b) El Sistema de Intercambio

---

<sup>6</sup> En el ámbito de la COSAC, en 2004 se aprobó la puesta en práctica de la realización de una primera experiencia piloto sobre la aplicación del sistema de alerta temprana por los Parlamentos nacionales. Como consecuencia de esta primera iniciativa, se han producido mejoras en el sistema de información y, por ejemplo, a partir del 1 de septiembre de 2006, la Comisión remite por medios electrónicos, directamente a los Parlamentos nacionales, sus propuestas legislativas y documentos de trabajo, en el mismo momento en que lo hace al Parlamento Europeo y al Consejo. Además se ha comprometido a que el Director General competente envíe en el plazo de tres meses una contestación al Parlamento nacional que le presente observaciones, a cuyo efecto ha



de Información Interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX)<sup>7</sup>, que derivó de una Recomendación de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias europeas celebrada en Roma en el año 2000, con el objetivo de apoyar la cooperación parlamentaria en la Unión Europea mediante el intercambio electrónico de información. En cumplimiento de sus previsiones, en junio de 2004 se constituyó un Grupo de Trabajo compuesto por representantes de las administraciones de los parlamentos danés, sueco e italiano, que elevó una propuesta de plataforma telemática para el intercambio de información, dirigida a preparar el cumplimiento de los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y del Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, anexos al abandonado texto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa<sup>8</sup>.

Forman parte de la IPEX los veintisiete Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (en los sistemas bicamerales cada Cámara ejerce su propia representación), así como el Parlamento Europeo y los siguientes países candidatos a la adhesión en la Unión Europea: Croacia, de Turquía y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia; asimismo, están asociados al proyecto la COSAC y el CERDP (Centro Europeo para la Investigación y Documentación Parlamentaria). En cuanto a su organización, la Junta IPEX está compuesta por ocho miembros en representación de las administraciones de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo —el Parlamento Europeo es miembro permanente de la Junta y la COSAC y el CERPD son miembros asociados—. El Apoyo Central está compuesto por cuatro miembros de los países representados en la Junta IPEX y un representante del Parlamento Europeo y, además, un corresponsal en cada Cámara está encargado de actualizar la información expuesta en la página IPEX. En relación a su funcionamiento, los objetivos de IPEX son fijados por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos

---

abierto un registro específico. La segunda prueba del sistema de alerta temprana fue acordada en las reuniones de la COSAC celebradas en Londres (octubre de 2005) y Viena (mayo de 2006) y tuvo por objeto dos iniciativas europeas: 1.<sup>a</sup>) La Propuesta de Reglamento del Consejo de reforma del Reglamento del Consejo CE 2201/2003, relativo a las reglas y jurisdicción aplicables en materia de derecho de familia. y 2.<sup>a</sup>) La Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de modificación de la Directiva 97/67/CE, relativa a la conclusión del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad. El plazo para presentar observaciones terminó el 11 de diciembre de 2006.

<sup>7</sup> El acrónimo IPEX hace referencia a la expresión inglesa «Interparliamentary EU Information Exchange»: Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea.

<sup>8</sup> El 30 de junio de 2006 se abrió la página permanente IPEX con la dirección [www.ipex.eu](http://www.ipex.eu). A finales de 2006, se adoptó la decisión de abrir la página al público.

nacionales de la Unión Europea, mientras que los Secretarios Generales de los Parlamentos nacionales de la Unión llevan a cabo una labor de control del proyecto y nombran a los miembros de la Junta IPEX<sup>9</sup>.

Además, en este ámbito orgánico de las relaciones interparlamentarias, debemos prestar especial atención a las relaciones entre el parlamento nacional y los parlamentos autonómicos. No en vano, las relevantes funciones parlamentarias e interparlamentarias reconocidas por el Tratado de Lisboa a las Cortes Generales se extienden también, en virtud de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, a los parlamentos de las Comunidades Autónomas, quienes tienen el derecho de participar en las relaciones interparlamentarias europeas para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de lo que resulta un diálogo entre los poderes legislativos de la Unión Europea, los Estados y las cámaras legislativas regionales. Es más, la dimensión regional o autonómica forma parte del contenido, de la motivación y de los criterios que fundamentan el juicio sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Conforme al artículo 2 de Protocolo 2, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Asimismo, dispone el artículo 5 que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, 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. Por último, los proyectos de actos le-

---

<sup>9</sup> La web IPEX tiene como finalidad proporcionar a los corresponsales IPEX y al público una información actualizada del estado de tramitación en cada una de las Cámaras de los Parlamentos nacionales de los documentos procedentes de las instituciones europeas que pueden ser objeto de examen general y de control de subsidiariedad de acuerdo con lo establecido por el Tratado constitucional. Una vez enviado el documento por las instituciones europeas, éste se incorpora a la base de datos IPEX, y se abre una página para cada uno de los Parlamentos nacionales, en la que aparecerá la información por defecto que incluye los datos de contacto del corresponsal IPEX. En la actualidad, se encuentran en la página IPEX todos los documentos remitidos por las instituciones europeas desde el 1 de enero de 2006. Cada propuesta legislativa cuenta con una página (denominada «dossier») en la que se expone, de forma homogénea gracias a los citados símbolos, el estado de tramitación del escrutinio la misma en cada uno de los Parlamentos nacionales, lo que permite al lector obtener una perspectiva general de los estados en los que se halla el control en cada Cámara Legislativa. Desde esta página se puede acceder a otra con información más detallada del estado de tramitación en cada Cámara en particular (denominada «subdocumento»), en la que aparecen los documentos que la Cámara en cuestión desee adjuntar, como por ejemplo, las actas de la sesión de la Comisión correspondiente, el informe realizado acerca de la iniciativa europea o el diario de sesiones relevante. La página web utiliza como únicas lenguas de trabajo el inglés o el francés, sin perjuicio de que los documentos que cada Parlamento nacional estime oportuno adjuntar pueda estar en su propio idioma.

gislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión y los Gobiernos nacionales, pero también sobre las autoridades regionales o locales. En su articulación procedimental, el artículo 6 *in fine* del Protocolo 2 dispone que incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas<sup>10</sup>.

En cualquier caso, se trata de relaciones que corresponde impulsar y articular, con carácter general, a la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, y, en casos de especial relevancia autonómica, al Pleno del Senado como cámara de representación territorial, a quien cabe la promoción de las relaciones interparlamentarias de interés autonómico y la coordinación de los parlamentos autonómicos en la vigilancia de la normativa comunitaria europea. Esta actualización de la configuración territorial de la Cámara Alta viene facilitada tanto por la posibilidad regulada en el Protocolo de que, en los sistemas bicamerales, cada Cámara adopte posiciones distintas al ejercitar cada una un voto, como por el derecho del Pleno del Senado de avocar el debate y la decisión de los dictámenes —en este caso, los más relevantes para el interés autonómico—.

Por último, en su dimensión procedimental, la Ley 8/1994, tras la reforma de la Ley 24/2009, dispone en su artículo 6.1 que el Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia. De esta manera, la Ley 24/2009 impone una obligación a las dos Cámaras, quienes sin prejuzgar el ámbito de las competencias implicadas remitirán las iniciativas legislativas de la Unión Europea a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Se configuran así dos derechos de los Parlamentos autonómicos en el ámbito de las relaciones interparlamentarias, regulados con requisitos de tiempo: en primer lugar, un derecho a la remisión de las iniciativas «tan pronto reciban», y, en segundo lugar, un derecho a emitir un dic-

<sup>10</sup> T. STEIN, «La integración alemana y española en la Unión Europea bajo especial consideración de los estados federados y las comunidades autónomas», *cit.*, pp. 3-7; S. J. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «La participación de las comunidades autónomas en la Unión Europea», *cit.*, pp. 112-120; G. JÁUREGUI BERECIARTU, «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», *cit.*, pp. 142-172.

tamen en un plazo de cuatro semanas para que pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta, la cual, si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

### III. LA CONFIGURACIÓN ESTATUTARIA DE LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Tras las reformas estatutarias iniciadas en 2006 y en el marco constitucional establecido por la jurisprudencia constitucional, los Estatutos de Autonomía fueron asumiendo competencias en sus relaciones con la Unión Europea que, en el caso de Andalucía, se concreta en tres capítulos del Título IX de la LO 2/2007, de 19 de marzo, dedicados a las relaciones con las instituciones de la Unión Europea (Capítulo III), sin perjuicio de algunos contenidos referidos a la Cooperación al Desarrollo (Capítulo V). En este ámbito de las competencias y funciones europeas de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario, la regulación de los diversos Estatutos de Autonomía no ha logrado encontrar aún una clasificación sistemática equiparable. Además de que unos Estatutos regulan esta materia en Título aparte (Valencia) y la mayoría le dedica un capítulo en el seno del Título general de las relaciones institucionales, la concepción jurídica de estas relaciones no es homogénea. Así, por ejemplo, el contenido del Capítulo III del Título IX del Estatuto de Autonomía de Andalucía (en adelante, EAA), omitiendo la clasificación entre la dimensión orgánica y la dimensión normativa de la autonomía, mezcla las relaciones orgánicas y las relaciones normativas de la Comunidad Autónoma, y en su sistemática utiliza el criterio que distingue la fase descendente de ejecución del derecho comunitario (art. 235) y la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado (art. 231) y de la Unión Europea (art. 232), las cuales encuentran un primer nivel de regulación en la participación de las Comunidades Autónomas en la voluntad del Estado<sup>11</sup>.

Siguiendo el caso andaluz, los principios de relación entre la Comunidad Autónoma, el Estado y la Unión Europea se establecen en el art. 10. 9.º, que fija como objetivo de la Comunidad Autónoma la convergencia con el resto del Es-

---

<sup>11</sup> Véase artículo 62.1 del Título VII. Capítulo III. Acción Exterior del Estatuto de Autonomía de Valencia.

tado y de la Unión Europea, promoviendo y manteniendo las necesarias relaciones de colaboración con el Estado y las demás Comunidades y Ciudades Autónomas, y propiciando la defensa de los intereses andaluces ante la Unión Europea. También el art. 10, sobre los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, fija en el apartado 6º la creación de las condiciones indispensables para hacer posible el retorno de los andaluces en el exterior que lo deseen y para que contribuyan con su trabajo al bienestar colectivo del pueblo andaluz. Estos objetivos se concretan al final del Estatuto de Autonomía, en el Capítulo III del Título IX, donde bajo la rúbrica de «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea», se define el denominado «marco de relación», integrado en el bloque de la constitucionalidad: las relaciones de la Comunidad Autónoma de Andalucía con las instituciones de la Unión Europea se regirán por lo dispuesto en el presente Estatuto y en el marco de lo que establezca la legislación del Estado (art. 230)<sup>12</sup>.

A partir de este marco de relación, los Estatutos de Autonomía describen las competencias, las funciones y los derechos de participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en el ámbito europeo, calificando como «funciones» aquellas actuaciones autonómicas que, sin alcanzar el reconocimiento de «competencia» por el bloque de la constitucionalidad, están amparadas por el Derecho de la Unión Europea o por los Estatutos de Autonomía: principalmente, derechos de participación, de información, de control, de buena administración que se materializan en propuestas, informes, solicitudes y dictámenes.

### *1. Funciones y derechos de participación de la Comunidad Autónoma en la fase ascendente del proceso decisorio europeo*

La regulación estatutaria sobre la participación autonómica en el proceso decisorio europeo fundamenta casi todas sus previsiones en la experiencia de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE), como órgano colegiado de cooperación intergubernamental Estado-Comunidades Autónomas, regulado en la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que articula los procedimientos de participación (consulta y deliberación) de las Comunidades

<sup>12</sup> Véase el artículo 61.1 de la LO 1/2006, del Estatuto de Valencia, Título VI. *Relaciones con la Unión Europea*, donde se regula la Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, o el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunitat Valenciana.

Autónomas en los asuntos comunitarios europeos<sup>13</sup>. Por un parte, la CARCE se relaciona con las conferencias sectoriales, a las que recaba de cada Conferencia Sectorial, periódica o puntualmente, los datos y documentos sobre dicha aplicación, que son puestos a disposición de los miembros de la Conferencia, pero también formula propuestas y recomendaciones a las Conferencias Sectoriales para la efectividad de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación, prestándoles la asistencia técnica precisa para resolver los problemas prácticos de la aplicación de los procedimientos y fórmulas de participación. Asimismo, la CARCE se relaciona con las delegaciones del Estado y de las Comunidades Europeas para concretar y seguir la participación autonómica en las fases ascendente y descendente del proceso decisorio europeo, para lo cual cuenta con un órgano de apoyo: la Comisión de Coordinadores de Asuntos Europeos, compuesta por los responsables técnicos en asuntos europeos, normalmente con rango de Directores Generales, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas. Además, como afirma la propia Conferencia en sus Acuerdos, por su estructura superpuesta a las conferencias Sectoriales, es el órgano competente para abordar toda materia que no encaje en las atribuciones de cada una de las Conferencias Sectoriales.

En el ámbito material de sus funciones, la CARCE adoptó dos Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, sobre participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión comunitario a través de un representante con rango de miembro del Consejo de Gobierno, integrado en la Delegación de España, que representa a todas las Comunidades Autónomas que hayan manifestado su interés en determinados asuntos que afecten a sus competencias, y presta asesoramiento al resto de la delegación, pudiendo intervenir en las deliberaciones de acuerdo con el Jefe de la Delegación. La posición autonómica común se tiene debidamente en cuenta a lo largo de todo el proceso de negociación, aunque la responsabilidad de las negociaciones y de sus resultados corresponde al Jefe de la Delegación española<sup>14</sup>. La

---

<sup>13</sup> La Conferencia adopta sus acuerdos, según determina su Reglamento, por el asentimiento de los miembros presentes y, en su defecto, por el voto favorable de la Administración del Estado y la mayoría de las Comunidades Autónomas. El pleno de la Conferencia se reúne, como mínimo, dos veces al año, a iniciativa de su Presidente o de cinco de sus miembros, y el Pleno se reúne además en todas aquellas ocasiones en que se considere necesario para el cumplimiento de sus funciones. Véase URREA CORRES, Mariola, «La participación *directa* de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: un importante paso adelante. Comentario a los acuerdos de 9 de diciembre de 2004 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas», *RGDE*, n.º 8, 2005, pp. 15-18.

<sup>14</sup> Con fecha de 12 de diciembre de 2006 la CARCE aprobó una *Guía de buenas prácticas* para la aplicación del Acuerdo sobre el sistema de representación autonómica en las formaciones

elección de este representante se realiza en el seno de las Conferencias Sectoriales correspondientes a las cuatro formaciones del Consejo de la Unión Europea, de tal manera que las Comunidades Autónomas pueden elegir, con carácter rotatorio y mediante consenso, a un miembro del Consejo de Gobierno que represente a todas las Comunidades Autónomas interesadas<sup>15</sup>.

Por su parte, la Consejería Permanente de España ante la Unión Europea (la Consejería de Asuntos Autonómicos fue creada en 1996)<sup>16</sup> es ocupada por dos (mínimo) funcionarios autonómicos propuestos por las propias Comunidades Autónomas. El nombramiento de los consejeros autonómicos se realiza a propuesta de las Comunidades Autónomas previamente consensuada y formulada en la CARCE, por períodos de tres años para que se facilite una rotación en la que puedan sucederse funcionarios propuestos por distintas Comunidades Autónomas<sup>17</sup>. Estos funcionarios de la Consejería para Asuntos Autonómicos de la

---

del Consejo de la Unión Europea de 2004. Según esta Guía, los Ministerios, al inicio de cada periodo semestral, deben convocar las conferencias sectoriales con suficiente antelación, trasladando la información sobre el orden del día de las formaciones del Consejo que coincida con el ámbito material de la actividad de la conferencia, y las Comunidades Autónomas pueden solicitar inclusión de puntos en el orden del día de la reunión. En esta reunión, se designa a la Comunidad Autónoma que representará a todas en el Consejo y coordinará los trabajos técnicos. Esta Comunidad puede solicitar la creación de un «grupo de contacto» formado por un máximo de tres Comunidades para el seguimiento técnico de las iniciativas comunitarias.

<sup>15</sup> Las Conferencias Sectoriales de Asuntos Laborales, Asuntos Sociales, Consumo, Turismo, Agricultura y Desarrollo Rural, Pesca Marítima, Medio Ambiente, Educación, Asuntos Sociales y Cultura y el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, designarán por consenso un consejero autonómico en cada una de ellas para ostentar la representación de todas las Comunidades durante el semestre que duran las presidencias de la Unión. Las citadas conferencias se corresponden con cuatro Consejos de Ministros de la U.E.: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores (incluido el Turismo); Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; y Educación, Juventud y Cultura. Este representante selecciona con los demás consejeros los temas de interés común en los que actuarán. Además, están encargados de consensuar la postura común de las autonomías sobre cada tema.

<sup>16</sup> La incorporación a la REPER de un Consejero para Asuntos Autonómicos fue realizada por el Real Decreto 2105/1996, de 20 de septiembre.

<sup>17</sup> Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula la CARCE (BOE 64, de 15 de marzo, p. 8518); Acuerdos orgánicos e institucionales. Reglamento Interno de la CARCE (aprobado en la reunión del 5 de junio de 1997). Deroga el Reglamento interno acordado en la reunión del 14 de junio de 1994; Acuerdo modificando el Acuerdo de Institucionalización de la CARCE, ampliando su ámbito temático (CARCE, 14 de junio de 1994); Acuerdo de institucionalización de la CARCE (CARCE, 29 de octubre de 1992); Sobre la participación interna de las Comunidades Autónomas en los Asuntos Comunitarios a través de las Conferencias Sectoriales (CARCE, 30 de noviembre de 1994). Sobre la creación de un Consejero para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España ante la UE (CARCE, 22 de julio de 1996); Acuerdos de 9 de diciembre de 2004, sobre participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de decisión comunitario.

REPER, así como responsables técnicos de las Comunidades asisten a las reuniones de las instancias preparatorias del Consejo de la Unión Europea: CO-REPER y Grupos de Trabajo<sup>18</sup>.

Atendiendo a esta experiencia, los distintos Estatutos de Autonomía han venido a regular, y en su caso ampliar con cierta indefinición, las formas de participación autonómica en el proceso decisorio europeo. Con una regulación abierta y simplificada, en el caso de Valencia, según el artículo 61.3 del Estatuto de Autonomía (LO 5/1982, de 1 de julio, reformado LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio), la Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, tiene derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, cuando estén referidas a competencias propias de la Comunitat Valenciana. También tiene derecho a ser oída en aquellos otros que, incluso sin ser de su competencia, le afecten directa o indirectamente. En el caso andaluz, que sigue el modelo del Estatuto catalán, los tres párrafos del artículo 231 del EAA regulan: a) El objeto de la participación, que viene determinado por la competencia o por el interés de la Comunidad Autónoma de Andalucía: «La Comunidad Autónoma participa en la formación de la posición del Estado ante la Unión Europea en los asuntos relativos a las competencias o a los intereses de Andalucía, en los términos que establecen el presente Estatuto y la legislación sobre la materia» (art. 231.1)<sup>19</sup>; b) La forma de la participación, que podrá ser bilateral o multilateral, toda vez que, según el art. 231.2, «La Comunidad Autónoma debe participar de

<sup>18</sup> El 23 de julio de 2002 se suscribió el documento *Colaboración entre las Oficinas Regionales Españolas (CORE)* con el objetivo de compartir información y actuar de forma coordinada ante las autoridades comunitarias. Cada semestre, el Director de una oficina actúa como coordinador general entre las oficinas, asistido por el coordinador anterior y el posterior y organizados en trece «grupos de coordinación técnica».

<sup>19</sup> El artículo 199 de la Propuesta de EAA disponía: *Participación en la voluntad del Estado*: «La Comunidad Autónoma de Andalucía participa en la conformación de la voluntad del Estado ante las instituciones de la Unión Europea». Cfr. *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Informe elevado por la Ponencia para la reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía a la Comisión de Desarrollo Estatutario 20.894. Núm. 372 Séptima Legislatura Andalucía, 7 de febrero de 2006, p. 20.894, *BOPA*, núm. 372; y *Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía*. 127/000004 *Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía*. Presentada por el Parlamento de Andalucía. *BOCG Congreso de los Diputados VIII Legislatura*. Serie B: Propositiones de Ley 30 de Octubre de 2006. Núm. 246-7, pp. 249-298; y *BOCG Senado*. VIII legislatura Serie III B: Propositiones de Ley del Congreso de los Diputados. 29 de noviembre de 2006. Núm. 18 (c) Congreso Diputados, Serie B, n.º 246. Núm. exp. 127/000004). *Reforma de Estatutos de Autonomía*.



forma bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afectan exclusivamente. En los demás, la participación se realizará en el marco de los procedimientos multilaterales que se establezcan; y c) Un título de vinculación decisoria ha sido establecido en el párrafo 3, modificado en el Congreso de los Diputados: «La posición expresada por la Comunidad Autónoma es determinante en la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Andalucía».

En su tramitación, una enmienda aprobada en el Congreso de los Diputados, con abandono de la expresión «Gobierno de la Nación», cambió de orden de la redacción inicial y adelantó el siguiente párrafo, anteriormente situado como inciso final del artículo: «Si esta posición no la acoge el Gobierno del Estado, éste debe motivarlo ante la Comisión Junta de Andalucía-Estado. En los demás casos dicha posición deberá ser oída por el Estado»<sup>20</sup>. Como en otros preceptos, se trata de un término copiado del texto estatutario catalán cuyo artículo 186.3 de LO 6/2006 dispone sobre la «Participación en la formación de las posiciones del Estado»: «La posición expresada por la Generalitat es determinante para la formación de la posición estatal si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña. En los demás casos, dicha posición debe ser oída por el Estado». Aunque la motivación por parte del Gobierno de la Nación supera el problema constitucional que plantea el carácter «determinante» de la posición autonómica, las dudas que suscitó esta regulación fueron compartidas incluso por la mayoría parlamentaria en el

---

<sup>20</sup> Igualmente en el caso catalán, de acuerdo con la Disposición Adicional II, el carácter determinante se traduce en que, en caso de que el Gobierno del Estado no la siga, tiene un deber de motivación ante la Comisión Bilateral. En el ámbito estricto de las relaciones Estado-Comunidades Autónomas, la aplicación de este carácter determinante tiene un alcance limitado. Como afirma Torno Más refiriéndose al caso catalán, sólo en algún caso excepcional, como el previsto en el art. 141.2 (Juego y espectáculos) se prevé que la autorización de nuevas modalidades de juego y apuestas de ámbito estatal requiere un informe previo «determinante» de la Generalitat y en este caso el efecto es, según la Disposición Adicional Segunda, que si el Estado no acoge el informe deberá motivar su posición ante la Comisión bilateral Generalitat-Estado. El art. 144.4 (medio ambiente y espacios naturales) introduce un supuesto ligeramente distinto porque la declaración de espacios naturales dotados de un régimen de protección estatal requiere el informe preceptivo de la propia Comisión Bilateral Generalitat-Estado, lo cual concede un veto a la Generalitat porque basta su posición contraria para que el informe no prospere, Cfr. J. TORNO MÁS, «Balance de la distribución de competencias tras la reforma de los estatutos de autonomía», *Informe sobre Comunidades Autónomas 2006*, p. 21. [http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10\\_iccaal/2006/competencia-seeaa.pdf](http://www.pcb.ub.es/idp/cat/10_iccaal/2006/competencia-seeaa.pdf)

Congreso de los Diputados, cuya enmienda a este párrafo presentó una justificación con el siguiente tenor: «es necesario establecer qué alcance jurídico tiene la posición determinante de Andalucía». No obstante, la redacción originaria permaneció igual en el texto aprobado por el Congreso de los Diputados, sin enmiendas posteriores en el Senado<sup>21</sup>.

Las dudas han quedado despejadas tras la publicación de la STC 31/2010, de 28 de junio, cuyo F.J. 120º dispone en relación con el reproche de inconstitucionalidad de que la Generalitat no puede atribuirse una participación unilateral en la formación de las posiciones del Estado, sin explicitar, además, que «la legislación sobre esta materia» ha de ser, en todo caso, la normativa estatal, que «ninguno de los reproches puede prosperar. En cuanto al posible desbordamiento constitucional por el empleo de la noción de intereses, hemos de remitirnos, a fin de evitar reiteraciones innecesarias, a lo ya dicho en relación con el art. 184 EAC. Por lo demás, el precepto prevé la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea respecto a asuntos relacionados, como no podía ser de otro modo, con las competencias o los intereses de la Cataluña, lo que obviamente no supone ni puede significar que se atribuya la Comunidad Autónoma una participación unilateral en la formación de dichas posiciones, excluyente de la participación de otras Comunidades Autónomas en asuntos relacionados con las competencias o intereses de éstas. Más aún, hemos dicho que cuando el Estado asuma compromisos con la Unión Europea debe contar con el máximo consenso posible de las Comunidades Autónomas (STC 128/1999, de 1 de julio, FJ 10)». Y recuerda que «la participación a la que se refiere el art. 186.1 EAC ha de tener lugar en los términos que se establecen en el propio Estatuto de Autonomía y en la legislación sobre la materia, que no puede ser otra que la que el Estado establezca al amparo de las diferentes competencias que le atribuye el art. 149.1 CE y que se corresponden con las diferentes políticas comunitarias, al tratarse, precisamente, del proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea».

Según el Tribunal Constitucional, la posible inconstitucionalidad del art. 186.2 EAC sobre la participación bilateral de la Generalitat en asuntos europeos que le afecten exclusivamente sin que siquiera se haga referencia a la legislación estatal sobre esta materia, «en principio, no puede formularse ninguna objeción constitucional a que en el Estatuto de Autonomía, en tanto que norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recoja, con la generalidad y

---

<sup>21</sup> Cfr. *Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados VIII Legislatura. Serie B: Proposiciones de Ley 13 de septiembre de 2006. Núm. 246-5. Propuesta de Reforma de Estatuto de Autonomía. Enmiendas e índice e enmiendas al articulado, p. 175.*

abstracción con que lo hace el art. 186.2 EAC, una proclamación tan genérica sobre la forma de participación de ésta en el proceso de formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea en los asuntos que le afecten, atendiendo a los criterios de exclusividad o no de esa afección, dada la relevancia de las actuaciones de las instituciones europeas en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas y el interés de éstas en dichas actuaciones, siendo evidentemente al legislador estatal a quien compete concretar los supuestos, términos, formas y condiciones de esa participación (fundamentos jurídicos 111 y 115)». Ahora bien según este F.J. 120, tampoco el Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es sede normativa impertinente para calificar de determinante la posición expresada por la Generalitat para la formación de la posición estatal «si afecta a sus competencias exclusivas y si de la propuesta o iniciativa europeas se pueden derivar consecuencias financieras o administrativas de especial relevancia para Cataluña». Se trata de dos condiciones que no son alternativas, o separables, sino acumulativas, es decir, que han de darse unidas necesariamente. De acuerdo con lo establecido en la disposición adicional segunda del Estatuto, a la que se remiten los actores al referirse al art. 186.3 EAC, y como ya hemos puesto de manifiesto con ocasión de su impugnación (fundamento jurídico 117), la posición de la Generalitat, pese a su definición como determinante, «no vincula al Estado, que puede libremente acogerla o no, si bien debe motivar, en su caso, el no acogimiento de la posición autonómica ante la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, configurándose la exteriorización por el Estado de su discrepancia con aquella posición determinante como un mecanismo de colaboración y cooperación en un supuesto en el que resultan especialmente afectados las competencias y los intereses de la Comunidad Autónoma». Y, además, el carácter no vinculante de esta posición definida como determinante excluye la supuesta imposibilidad, a la que se alude en la demanda, de que el Estado pueda fijar y hacer valer su posición, en caso de que, generalizada esta previsión estatutaria, dos o más Comunidades Autónomas mantuviesen posiciones divergentes.

Por otra parte, el artículo 232 parece contemplar *a sensu contrario* la participación en las decisiones de la Unión Europea sin la presencia del Estado, según parece deducirse de una interpretación literal: «Andalucía participará en los procesos de decisión en las instituciones de la Unión Europea directamente o a través de la representación del Estado». Se trata de una redacción de dudosa constitucionalidad que fue matizada en la fase de enmiendas en el Congreso de los Diputados con el inciso final propuesto por el Grupo Parlamentario Socialista y finalmente aprobado por consenso en el texto estatutario definitivo: «en los términos que legalmente se determinen». En cualquier caso, lo decisorio y lo

consultivo debe estar bien delimitado, y sin perjuicio de las participaciones y procesos consultivos y preparatorios que admiten la participación directa (Comité de las Regiones, comités sectoriales del Consejo y Comisión, etc.), la previsión del artículo 232 debe estar sujeta a una interpretación sistemática de este precepto con el resto del Título IX, en particular con el artículo 234, según el cual la «participación y representación en las instituciones y organismos de la Unión Europea» se articula de manera que la Junta de Andalucía participa en las delegaciones españolas ante las instituciones de la Unión Europea —«estará presente en las instituciones de la Unión Europea» rezaba la Proposición aprobada por el Parlamento de Andalucía— en defensa y promoción de sus intereses y para favorecer la necesaria integración de las políticas autonómicas con las estatales y las europeas. Se prevé en el mismo párrafo una cláusula relativa a una participación que debemos entender como participación en el marco de las delegaciones estatales: «especialmente, participa ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación —«en los órganos consultivos y preparatorios» del Consejo y la Comisión<sup>22</sup>, cuando se traten asuntos de la com-

<sup>22</sup> En el caso concreto de la participación en la Comisión de la Unión Europea, el régimen de la participación autonómica viene establecido por las *Reglas sobre la participación autonómica en los Comités de ejecución de la Comisión Europea* y las *Normas para el intercambio de información sobre el proceso de participación de funcionarios de comunidades autónomas en los comités de la Comisión* (Acuerdo CARCE, de 10 de marzo de 2003), conforme a las cuales las Comunidades Autónomas actúan en nombre de todas las Comunidades Autónomas (punto I.1.3) y su participación en el seno de la Delegación española obedece a un «triple fundamento acumulativo» (punto I.1.2): las competencias de las Comunidades Autónomas sobre las materias que se traten en cada comité; la voluntad expresa de un «número significativo» de Comunidades Autónomas o la existencia de un interés específico que aconseje la participación —lo cual ha permitido que se abra la participación aun cuando sólo una Comunidad lo pida—, y la disponibilidad de personal con capacidad técnica adecuada. La distribución de los comités se realiza de común acuerdo entre las Comunidades Autónomas, cada una de las cuales designa a un «responsable autonómico sectorial» como interlocutor del representante autonómico en cada comité (punto I.2). Como regla general, la representación autonómica en cada comité se fija por cuatro años, dividiéndose el periodo entre dos comunidades autónomas (punto I.3). Las Reglas disponen que el representante de la Administración del Estado debe transmitir al representante autonómico el orden del día y la documentación de la reunión «con inmediatez a su recepción» (punto III.1), el cual, a su vez, lo envía a los responsables sectoriales de cada Comunidad, quienes, por otro lado, deben reunirse, convocados por el representante autonómico, al inicio y al final de cada periodo para preparar los trabajos, y finalmente el representante autonómico elabora un informe (punto II.2). La fijación de la «posición común» de las CC.AA. se determina en las reuniones de los órganos de cooperación específicos existentes y, en caso de falta de tiempo, lo harán directamente los responsables autonómicos sectoriales (punto III.2) y se comunicará al representante de la Administración General del Estado para tenerla «debidamente en cuenta» en la fijación de la posición española, lo que no significa que le vincule. Las Reglas dejan claro que la dirección de la Delegación del Estado y el voto co-

petencia legislativa de la Junta de Andalucía, en los términos que se establezcan en la legislación correspondiente<sup>23</sup>.

Por su parte, la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, en su Título VII regula en el Capítulo II del Título VII las relaciones con la Unión Europea, y el derecho de participación de la Comunidad Autónoma en la formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea (artículo 110), concretándose que esta participación debe ser de manera autónoma y específica si el asunto afecta exclusivamente a la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, y en el marco de los procedimientos multilaterales y de cooperación interna si afecta a competencias exclusivas del conjunto de las comunidades autónomas. Por su parte, el artículo 111 establece que la Comunidad Autónoma participará en la delegación española en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y en sus grupos de trabajo en los términos establecidos en el sistema general de la participación autonómica. Además, esta participación puede acordarse de manera directa con los órganos competentes de la Administración General del Estado en el caso que se vean afectadas especificidades propias de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

En la regulación del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 4/1983, de 25 de febrero), según redacción dada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, que dedica un Capítulo II a las relaciones con la Unión Europea y participación en la política europea del Estado, el artículo 62 dispone que la Comunidad de Castilla y León participará en la formación de la voluntad del Estado español en los procesos de elaboración del Derecho de la Unión Europea en los asuntos que afecten a las competencias o a los intereses de la Comunidad a través de los mecanismos que se establezcan en el orden interno. La Junta y las Cortes de Castilla y León podrán dirigir al Gobierno de la Nación y a las Cortes Generales, según proceda, las observaciones y propuestas que consideren oportunas sobre los asuntos que sean objeto de negociación. En virtud del artículo 63, sobre participación en instituciones y órganos de la Unión Europea, la Comunidad podrá participar en las instituciones y órganos de la Unión, dentro de

---

responden al representante de la Administración del Estado. El representante autonómico puede intervenir cuando lo estimen adecuado ambas partes (punto IV). Con posterioridad a la misma, el representante autonómico debe informar, a la mayor brevedad y por escrito, de la reunión y sus acuerdos a los responsables autonómicos sectoriales (punto V). La Comisión de coordinadores de la CARCE tiene que hacer un seguimiento permanente y una evaluación periódica de la participación autonómica en los comités.

<sup>23</sup> Véanse los artículos 184 a 186 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, LO 6/2006, en el Capítulo II. Relaciones de la Generalitat con la Unión Europea.

la representación del Estado español, según lo determine la legislación aplicable. La Junta de Castilla y León propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de las Regiones, de conformidad con las normas que lo regulan.

En el caso de Aragón, en virtud del artículo 92.1 de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, la Comunidad Autónoma participará, en los términos que establece la legislación estatal, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Aragón. Por su parte, el artículo 93 establece sobre la participación en la formación y aplicación del Derecho de la Unión, que la Comunidad Autónoma de Aragón participa en la formación de las posiciones del Estado ante la Unión Europea, especialmente ante el Consejo de Ministros, en los asuntos que incidan en las competencias o intereses de Aragón.

Asimismo, una incardinación de las relaciones intergubernamentales internas Estado-Comunidad Autónoma en el ámbito del proceso decisorio europeo se establece en el art. 220.2.g) del EAA, donde se dispone que, entre las funciones de la Comisión Bilateral Junta de Andalucía-Estado, se encuentra la de deliberar, hacer propuestas y, si procede, adoptar acuerdos en los casos establecidos expresamente por el Estatuto y, en general, con relación el seguimiento de la política europea para garantizar la efectividad de la participación de la Comunidad Autónoma de Andalucía en los asuntos de la Unión Europea. Asimismo, en virtud del artículo 184 del EAA, corresponde a la Comisión Mixta de Asuntos Económicos y Fiscales Estado-Comunidad Autónoma, como órgano bilateral de relación entre el Estado y la Comunidad Autónoma en el ámbito de la financiación autonómica, la competencia de negociar el porcentaje de participación de Andalucía en la distribución territorial de los fondos estructurales europeos. Y, conforme al apartado 5, la Comisión Mixta propondrá las medidas de cooperación necesarias para garantizar el equilibrio del sistema de financiación que establece el presente Capítulo cuando pueda verse alterado por decisiones legislativas estatales o de la Unión Europea.

Por lo demás, al igual que el artículo 187.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, en virtud del párrafo 2 del artículo 234 del EAA, cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación. Se trata de una referencia con precedentes comparados en Alemania y Bélgica, no regulado por los citados Acuerdos de la CARCE, que por el momento queda sujeta a la discrecionalidad del Jefe de la Delegación española.

Sobre la constitucionalidad de esta regulación, según el F.J. 121 de la STC 31/2010, de 28 de junio, «no existe obstáculo, en principio, para que en el Es-

tatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, se recojan unas previsiones (...) en las que se habilita con carácter general o (...) en las que se hace una referencia genérica a la participación de la Comunidad Autónoma dentro de las delegaciones estatales en las instituciones y organismos europeos que se mencionan o a la participación en el proceso de designación de representantes en el marco de la representación permanente del Estado ante la Unión Europea, dado el interés de las Comunidades Autónomas en la actividad que lleven a cabo aquellas instituciones y organismos». Ahora bien, según el citado F.J. 121º, es al Estado al que, en el ejercicio de la competencia reservada *ex art.* 149.1.3 CE, le corresponde determinar los concretos supuestos, términos, formas y condiciones de las participaciones indicadas en el precepto estatutario, participaciones que, además, no pueden privar al Estado de sus exclusivas facultades de decisión en este ámbito.

En cuanto a las órganos de representación en las sedes comunitarias, el artículo 236, sobre la Delegación Permanente de la Junta de Andalucía, establece que la Junta de Andalucía tendrá una Delegación Permanente en la Unión Europea como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la misma, así como para recabar información y establecer mecanismos de relación y coordinación con los mismos. Y en el párrafo 2 del artículo 324 se contempla una participación que debería contar con la habilitación normativa de una disposición comunitaria: «Cuando se refiera a competencias exclusivas de la Junta de Andalucía, la participación prevista en el apartado anterior permitirá, previo acuerdo y por delegación, ejercer la representación y la presidencia de estos órganos, atendiendo a lo previsto en la normativa que resulte de aplicación»<sup>24</sup>.

En el caso del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana (LO 5/1982, de 1 de julio, reformado LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio) dispone el artículo 61 que la Comunitat Valenciana tendrá una Delegación en Bruselas como órgano administrativo de representación, defensa y promoción de sus intereses multisectoriales ante las instituciones y órganos de la Unión Europea. Asimismo, la Generalitat, a través del Organismo

<sup>24</sup> El Congreso de los Diputados suprimió los párrafos 3 («La Junta de Andalucía, de acuerdo con el Estado, podrá designar miembros en la representación permanente de España en los organismos e instituciones de la Unión Europea») y 4 («Sobre los órganos consultivos, sólo se prevé en el párrafo 4 que «la Junta de Andalucía propondrá la designación de representantes en el Comité de las Regiones, de conformidad con las normas que lo regulan»). El artículo 204 de la Propuesta de Estatuto, bajo la rúbrica «Presencia de las regiones» disponía: «Los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea». *Ibidem*.

mo de Promoción de la Comunitat Valenciana, abrirá una red de oficinas de promoción de negocios en todos aquellos países y lugares donde crea que debe potenciarse la presencia de las empresas valencianas. Según el artículo 64 del Estatuto de Castilla y León, la Comunidad Autónoma podrá establecer una Delegación Permanente ante la Unión Europea con el fin de mantener relaciones de colaboración con las instituciones europeas y de ejercer funciones de información y de promoción y defensa de los intereses de Castilla y León. También con un precepto sobre las delegaciones u oficinas ante la Unión Europea se pronuncia el Estatuto balear (artículo 107). Y, conforme al párrafo 2 del artículo 92 del Estatuto aragonés, la Comunidad Autónoma establecerá una delegación para la presentación, defensa y promoción de sus intereses ante las instituciones y órganos de la Unión Europea, mientras que según el artículo 94 los representantes de la Comunidad Autónoma de Aragón participarán de manera directa o mediante procedimientos multilaterales en las delegaciones españolas ante las instituciones y organismos de la Unión Europea que traten asuntos de su competencia, singularmente ante el Consejo de Ministros y en los procesos de consulta y preparación del Consejo y de la Comisión, de acuerdo con la legislación estatal. Pues bien, en relación con la participación de la Generalitat en este ámbito, según el Tribunal Constitucional, el precepto en modo alguno otorga al representante de la Generalitat un *status* diplomático, ni, teniendo lugar aquella participación siempre en el seno de las delegaciones españolas, cabe apreciar una vulneración del art. 149.1.3 CE porque la Generalitat pueda ejercer, como se contempla en el art. 187.2 EAC, y, de acuerdo en todo caso con la normativa estatal, la representación y la presidencia españolas de los órganos consultivos y preparatorios del Consejo y de la Comisión.

## 2. Competencias autonómicas en la fase descendente del proceso decisorio europeo

Al igual que los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 189 de la LO 6/2006), Andalucía (artículo 235), Castilla-León (artículos 62 y ss), Aragón (92 y ss.), Baleares (artículos 107 y ss) o Valencia (artículo 61)<sup>25</sup>, en la fase descendente del Derecho Comunitario europeo, se regula una serie de competencias

---

<sup>25</sup> Según el artículo 61.3 d) del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, la Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado ostenta la competencia exclusiva para el desarrollo y ejecución de las normas y disposiciones europeas en el ámbito de sus competencias. LO 5/1982, de 1 de julio, reformado LO 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio.



normativas de la Comunidad Autónoma que en algunos Estatutos califican como relaciones institucionales. En particular, según el artículo 235.1 sobre el «Desarrollo y aplicación del derecho de la Unión Europea», la Junta de Andalucía desarrolla y ejecuta el derecho de la Unión Europea en las materias de su competencia, de acuerdo con lo que establezca una ley del Parlamento de Andalucía. Por su parte, el art. 189. 2 EAC dispone que si la ejecución del derecho de la Unión Europea requiere la adopción de medidas internas de alcance superior al territorio de Cataluña que las Comunidades Autónomas competentes no pueden adoptar mediante mecanismos de colaboración o coordinación, el Estado debe consultar a la Generalitat sobre estas circunstancias antes de que se adopten dichas medidas. La Generalitat debe participar en los órganos que adopten dichas medidas o, si esta participación no es posible, debe emitir un informe previo.

Analizando la constitucionalidad de este precepto, según el F.J. 123 de la STC 31/2010, de 28 de junio, los art. 189.2 y 3 EAC, el precepto se limita a contemplar unas medidas o instrumentos de colaboración —consulta a la Generalitat, su participación en los órganos estatales que deban adoptar aquellas medidas o, si esto no fuera posible, informe previo, pero no vinculante, de la Comunidad Autónoma— que ni impiden ni menoscaban el ejercicio de la competencia estatal. En todo caso, en cuanto a la posible participación en órganos estatales, según el F.J. 111 en relación con el art. 174.3 EAC, dicha participación no puede producirse en órganos de carácter decisorio, debiéndose dejar a salvo la titularidad de las competencias estatales y la perfecta libertad que en su ejercicio corresponde a los órganos del Estado.

Por su parte, el art. 189.3 EAC dispone que en caso de que la Unión Europea establezca una legislación que sustituya a la normativa básica del Estado, la Generalitat puede adoptar la legislación de desarrollo a partir de las normas europeas. El mismo tenor presenta el art. 235.2 del EEA. Pues bien, según el Tribunal Constitucional, de acuerdo con una reiterada y conocida doctrina constitucional (STC 148/1998, de 2 de julio, FJ 4), no existe razón alguna para objetar que la Comunidad Autónoma ejecute el Derecho de la Unión Europea en el ámbito de sus competencias, tal como dispone con carácter general el art. 189.1 EAC, y, en consecuencia, tampoco, en principio, para que pueda adoptar, cuando ello sea posible, legislación de desarrollo a partir de una legislación europea que sustituya a la normativa básica del Estado en una materia. Ahora bien, una concepción constitucionalmente adecuada del precepto implica siempre la salvaguarda de la competencia básica del Estado, que no resulta desplazada ni eliminada por la normativa europea, de modo que el Estado puede dictar futuras normas básicas en el ejercicio de una competencia constitucionalmente reservada.

En la fase descendente de ejecución del Derecho comunitario europeo, el artículo 185 del EAA, sobre gestión de los fondos europeos, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la gestión, planificación y ejecución de los fondos europeos destinados a Andalucía y, en general, de los que se canalicen a través de programas europeos asignados a la misma, en especial aquellos aprobados en aplicación de criterios de convergencia o derivados de la situación específica de Andalucía. El párrafo 2 establece, a su vez, que los fondos que se reciban en estos conceptos podrán ser modulados con criterios sociales y territoriales por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dentro del respeto a las normas europeas aplicables<sup>26</sup>.

### *3. Competencias autonómicas horizontales interregionales en el ámbito de la Unión Europea*

En el ámbito de las competencias autonómicas horizontales interregionales merece destacarse el artículo 239 del EAA, sobre las «Relaciones con las regiones europeas», según el cual la Junta de Andalucía promoverá la cooperación y establecerá las relaciones que considere convenientes para el interés general de Andalucía, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses y que «los poderes públicos de Andalucía impulsarán la presencia de las regiones en la definición de las políticas de la Unión Europea»<sup>27</sup>. En el mismo sentido, el artículo 66 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), según redacción dada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, sobre relaciones con las regiones europeas, dispone que la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de relaciones de cooperación, en la forma en que estime conveniente en el marco de la legislación vigente, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses económicos, sociales y culturales. En particular, la Comunidad de Castilla y León promoverá el establecimiento de unas relaciones de buena vecindad, basadas en

---

<sup>26</sup> El Congreso de los Diputados suprimió el párrafo 3, según el cual, la cuantía de los fondos estructurales de la Unión Europea que se asignen a Andalucía se determinará de acuerdo con los criterios empleados por aquella en esta materia. Según la LO 6/2006, en su artículo 190, sobre gestión de fondos europeos, corresponde a la Generalitat la gestión de los fondos europeos en materias de su competencia en los términos previstos en los arts. 114 y 210.

<sup>27</sup> Más escueta era la Propuesta de Estatuto, que omitía el «interés general de Andalucía» en su artículo 210 Relaciones con regiones europeas: «Andalucía promoverá la cooperación, y establecerá las relaciones que considere convenientes, con las regiones europeas con las que comparta objetivos e intereses». *Ibidem*.

el respeto mutuo y la colaboración, con las regiones de Portugal con las que le une una estrecha vinculación geográfica, histórica, cultural, económica y ambiental.

#### 4. *Derechos en el ámbito de la tutela judicial europea*

Las relaciones de la Junta de Andalucía con el Poder Judicial de la Unión Europea se reservan al artículo 238 *Acciones ante el Tribunal de Justicia*, cuyo párrafo 1 dispone que la Junta de Andalucía interviene en los procedimientos —«tendrá acceso» en el texto aprobado por el Parlamento de Andalucía— ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación del Estado —«legislación comunitaria» según el texto aprobado en Sevilla. Según el párrafo 2, «en el marco de la legislación vigente en la materia, la Junta de Andalucía podrá instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de la Comunidad Autónoma». Se trata de una previsión que debe ser relacionada con el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad toda vez que si la Unión Europea adopta un acto en ámbitos de competencia compartida que no respeta este principio, los Parlamentos autonómicos podrán pedir su anulación al Tribunal de Justicia de la Unión Europea a través del Comité de las Regiones.

En el mismo sentido, la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (Ley Orgánica 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, establece en el artículo 113 sobre el Tribunal de Justicia de la Unión Europea que la Comunidad Autónoma interviene en los procesos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos establecidos por la legislación del Estado. Tendrá acceso en su caso al mismo si así lo establece la legislación comunitaria. En el marco de la legislación vigente en la materia, la Comunidad Autónoma podrá, en defensa de sus intereses, instar al Estado y a las instituciones legitimadas el inicio de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Por su parte, según el artículo 65 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero), según redacción dada por Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, sobre acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la Comunidad de Castilla y León podrá actuar en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la legislación aplicable. En cualquier caso, la Junta de Castilla y León podrá instar al Gobierno de la Nación a ejercer acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses de Castilla y

León. Y, de acuerdo con el artículo 95 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, sobre acciones ante el Tribunal de Justicia, la Comunidad Autónoma tiene acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los términos que establezca la normativa europea. Además, el Gobierno de Aragón puede instar al Gobierno de España la interposición de acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en defensa de los intereses y competencias de la Comunidad Autónoma.

#### IV. LAS FUNCIONES DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA PARA EL CONTROL DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD (*EARLY WARNING SYSTEM*)

##### 1. *Regulación comunitaria*

Las relevantes funciones parlamentarias e interparlamentarias reconocidas por el Tratado de Lisboa y sus Protocolos a las Cortes Generales, con plena vigencia a partir del 1 de diciembre de 2009, se extiende también, en virtud de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, a los parlamentos de las Comunidades Autónomas, quienes tienen el derecho de participar en las relaciones interparlamentarias europeas para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>28</sup>. El artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea establece que, en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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<sup>29</sup>. Se trata de funciones esenciales para el

---

<sup>28</sup> El ejercicio de estas funciones europeas de los parlamentos nacionales y autonómicos tiene su origen en lo dispuesto en el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales anejo al Tratado de Ámsterdam de 1997, también incluido en el Tratado por el que se instituyó una Constitución para Europa, como antecedentes del Tratado de Lisboa de 2007. 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. *Boletín Oficial del Estado* 308 de 23 de diciembre de 2009. *Informe Anual 2008 Sobre las Relaciones entre la Comisión Europea y los Parlamentos Nacionales*. Bruselas, 7.7.2009. COM (2009) 343 final.

<sup>29</sup> Véanse BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, «La distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros en el proyecto de Constitución europea», en AA.VV. *Una Constitución para*

desarrollo de una Unión política, que permiten a los Parlamentos nacionales controlar, mediante la emisión de dictámenes, la potestad legislativa europea y establecer unas relaciones interparlamentarias que garantizan y promueven un diálogo entre los poderes legislativos de la Unión Europea, los Estados y las cámaras legislativas regionales<sup>30</sup>.

Esta dimensión regional o autonómica ha encontrado dos foros interparlamentarios donde se ha promovido políticamente la defensa de la participación de los parlamentos autonómicos en esta materia: la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA)<sup>31</sup> y la Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos de los Estados legislativos de Europa (CALRE)<sup>32</sup>. En el primer caso, los presidentes y presidentas de los parlamentos autonómicos de España, reunidos en su Conferencia Anual (COPREPA) en Cartagena los días 4 y 5 de mayo de 2009, acogieron favorablemente el que los Estados y el Comité

---

*la ciudadanía de Europa: estudios sobre el proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa*. Cizur Menor, Aranzadi, 2004, pp. 303-329; BOROWSKI, Marek, «Los parlamentos nacionales y el futuro de Europa», en *Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Estados Miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo*. Madrid, 7, 8 y 9 de junio de 2002. Madrid. Congreso de los Diputados, 2003, pp. 57-67.

<sup>30</sup> Véanse GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, Santiago, «El sistema comunitario de competencias: antagonismos y perspectivas», *Noticias de la Unión Europea*, 148, 1997, pp. 9-26; MANGAS MARTÍN, Araceli, «Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 57, 2005, pp. 49-74; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis, «El principio de subsidiariedad, *Reformas estatutarias y distribución de competencias*. Sevilla. Instituto Andaluz de Administración Pública, 2007, pp. 109-121.

<sup>31</sup> Según el artículo 1 de las Normas de Funcionamiento de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA), la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos o COPREPA es un foro institucional de encuentro de los Presidentes de Parlamentos autonómicos del Estado español. La pertenencia a la COPREPA es voluntaria y todos los Presidentes de Parlamentos autonómicos tienen derecho a integrarse en la Conferencia. Son funciones de la COPREPA: el intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los distintos Parlamentos autonómicos; el análisis de los problemas, retos y oportunidades a los que se enfrentan los sistemas parlamentarios, en general, y los Parlamentos autonómicos en particular, con especial referencia al proceso en curso de integración europea; y el estudio y, en su caso, aprobación de iniciativas conjuntas que mejoren el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias o de su intercomunicación.

<sup>32</sup> La CALRE une los Parlamentos regionales de la Unión Europea que poseen competencias legislativas. En total se trata de 74 regiones en 8 países. Juntos, estas regiones representan a más de 200 millones de habitantes. Específicamente, la CALRE consta de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, los Consejos Regionales italianos, las Asambleas de las regiones y comunidades belgas, los Parlamentos de los Länder alemanes y austríacos, el Parlamento autónomo de Åland (Finlandia), las Asambleas regionales de las islas Azores y Madeira (Portugal), y las de Escocia, Gales e Irlanda del Norte (el Reino Unido).

de las Regiones puedan interponer ante el Tribunal de Justicia de la Unión recursos por violación del principio de subsidiariedad, debiendo ser tenida en cuenta la posición de los parlamentos regionales con competencias legislativas. En el segundo caso, los Parlamentos de las Regiones europeas se reunieron en Innsbruck para defender sus competencias ante la legislación comunitaria XIII Sesión Plenaria de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), el día 20 de octubre de 2009. El documento resultante de esta sesión defiende la aplicación del principio de subsidiariedad previsto en el Tratado de Lisboa para asegurar la participación de las comunidades y regiones europeas en la toma de decisiones comunitarias sobre los asuntos que les afecten y velar porque las normativas europeas no lesionen competencias autonómicas.

Por otra parte, la dimensión regional o autonómica forma parte del contenido, de la motivación y de los criterios que fundamentan los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Conforme al artículo 2 de Protocolo 2, antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Asimismo, dispone el artículo 5 que los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, debiendo incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, con los elementos que permitan evaluar el 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, los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión y los Gobiernos nacionales, pero también sobre las autoridades regionales o locales<sup>33</sup>.

En su articulación procedimental, dispone el artículo 6 *in fine* del Protocolo 2 de los Tratados que incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas, como paso previo a la potestad atribuida a todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos para dirigir, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, a los Presi-

<sup>33</sup> Véase ALBERTÍ I ROVIRA, Enoch et al., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea: Su consagración en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y las perspectivas para las regiones con poderes legislativos y, en especial, para sus parlamentos*, Parlament de Catalunya, 2005, 246 págs.

dentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad<sup>34</sup>.

## 2. Regulación estatutaria

Integrando el contenido del bloque de la constitucionalidad, algunos Estatutos de Autonomía contemplan este deber formal de consulta parlamentaria de las Cortes Generales a las Asambleas de las Comunidades Autónomas en el caso de que hayan ejercitado el derecho de remitir dictamen a las instituciones europeas. En el caso del Estatuto andaluz, desubicado sistemáticamente, aparece el art. 237, sobre «Consulta al Parlamento de Andalucía», según el cual el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho comunitario<sup>35</sup>. Se trata, en realidad, de funciones y derechos de participación del Parlamento de Andalucía que debieron tener una regulación expresa en el artículo 106 del Estatuto de Autonomía, donde se regulan las funciones de la asamblea legislativa andaluza. Con parecido tenor, dispone el artículo 188 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, que el Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat.

Pues bien, sobre este particular, según el F.J. 122 de la STC 31/2010, de 28 de junio, el artículo 188 ni cuestiona que al Estado le corresponda el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad al habilitar exclusivamente la participación del Parlamento de la Comunidad Autónoma en los procedimientos de control de estos principios, ni niega, como reconocen las representaciones del Gobierno y del Parlamento de Cataluña, la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal. En palabras del Tribunal Constitucional,

<sup>34</sup> Resultan interesantes las distintas posiciones de los Grupos parlamentarios. *DS*. Congreso de los Diputados, Pleno y Diputación Permanente., núm. 125, de 24/11/2009. Cortes Generales. Año 2009 IX Legislatura Núm. 125. Sesión plenaria núm. 117 celebrada el martes, 24 de noviembre de 2009.

<sup>35</sup> Una enmienda al artículo 233 presentada en el Congreso de los Diputados por el Grupo Parlamentario Socialista solicitó sustituir «establece» por «establezca». *Ibidem*.

una vez más ha de recordarse que, de conformidad con el art. 184 EAC, precepto de cabecera del capítulo II del título V, la participación de la Generalitat, prevista en el Estatuto, en los asuntos relacionados con la Unión Europea que afecten a las competencias o intereses de Cataluña ha de tener lugar en los concretos términos que establezca la legislación del Estado (FFJJ. 111 y 115 de la STC 31/2010, de 28 de junio).

Por su parte, según el artículo 61.3 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Valencia (Título VI. *Relaciones con la Unión Europea*), la Comunitat Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea». Lo cual se complementa en el párrafo 5 con la previsión de que una Ley creará el Comité Valenciano para los Asuntos Europeos, órgano de carácter consultivo, encargado de asesorar y realizar estudios y propuestas para mejorar la participación en las cuestiones europeas y plantear acciones estratégicas de la Comunidad Valenciana. Asimismo, la LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (LO 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears) preceptúa en su artículo 112 que el Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho Comunitario. Y en virtud del artículo 62.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León (LO 4/1983, de 25 de febrero), según redacción dada por LO 14/2007, de 30 de noviembre, las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad. Finalmente, establece el artículo 93.3 de la LO 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón que las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma.

### *3. La Ley 24/2009, de 22 de diciembre*

Con el fundamento comunitario y estatutario descrito en los dos apartados anteriores, las funciones europeas de las Cortes Generales convierten a los Tratados comunitarios en fuente del Derecho Parlamentario y exigen la adaptación



de éste a los cometidos asignados a las Cortes Generales. En su cumplimiento, y actualizando la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley 8/1994, incorpora la posibilidad prevista en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa consistente en que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas y confiere la potestad de Dictamen a la Comisión Mixta Congreso Senado. Esta posibilidad se articula de forma general mediante la remisión a los parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas.

La Ley 24/2009 fue precedida por las conclusiones del *Informe del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad*. Se trata de un Informe concebido inicialmente para el Tratado sobre la Constitución Europea —con posterioridad adaptado a la regulación del Tratado de Lisboa— que analiza y debate las principales consecuencias del sistema de alerta temprana en nuestro sistema parlamentario y en el Estado de las Autonomías<sup>36</sup>, principalmente: ¿cómo se articula procedimentalmente la consulta regional-autonómica, la consideración de la dimensión regional y el estudio del impacto sobre la legislación regional?

Pues bien, según el Informe del Grupo de Trabajo de la Comisión Mixta para la Unión Europea todo depende de la diversidad en la organización territorial interna que existe entre los Estados miembros<sup>37</sup>, de manera que, siguiendo el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental, se confía a cada Cámara del Parlamento del Estado miembro de la Unión Europea la potestad de decidir, conforme a su derecho interno, si previamente va a consultar a los Parlamentos regionales que pudieran verse afectados. Sobre esta facul-

<sup>36</sup> Informe del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para que estudie la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompaña al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *Boletín Oficial De las Cortes Generales*. Sección Cortes Generales. VIII Legislatura. Serie A. 17 de diciembre de 2007.

<sup>37</sup> Alemania concede el protagonismo al Bundesrat, en la medida en que la Cámara Alta ejerce la representación de los *Länder* y en el Reino Unido la Cámara de los Lores defiende, para salvar el problema de los plazos, que los Parlamentos regionales lleven a cabo un examen previo de los asuntos que puedan tener un especial interés para ellos con motivo de la presentación del programa anual de la Comisión Europea y consoliden una efectiva comunicación entre las instituciones parlamentarias indicadas para garantizar que las dos Cámaras del Parlamento británico puedan conocer en todo momento el parecer de los Parlamentos regionales. *Informe*, cit.

rad, cabe hacer algunas consideraciones generales: a) Se trata de un deber parlamentario formal del Congreso de los Diputados y del Senado en el caso de haber ejercitado el derecho que reconoce el TUE y su Protocolo 2, pero sin obligación material de vinculación, puesto que, al concretarse en una mera consulta que no vincula a la Cámara nacional a seguir el criterio propuesto por uno o más Parlamentos regionales, no faculta a éstos a enviar su dictamen a las instituciones europeas; b) Se considera un derecho de carácter voluntario o dispositivo para el Parlamento autonómico; c) El deber del Congreso de los Diputados y del Senado y el derecho de los parlamentos autonómicos se fundamentan en el TUE, en el principio de lealtad institucional y en el régimen de relaciones institucionales reguladas en los Estatutos de Autonomía; d) La Cámaras de las Cortes Generales pueden adjuntar los correspondientes dictámenes regionales a su dictamen motivado, contenido que tendrá una especial consideración y relevancia política cuando concorra un parecer dominante en las distintas Comunidades Autónomas en materia de competencia exclusiva autonómica, sean o no coincidentes sus conclusiones con el Dictamen del Parlamento nacional<sup>38</sup>; e) Dado que los plazos son breves y se pretende que el Parlamento regional pueda participar o influir en el contenido del dictamen motivado, parece necesario establecer un mecanismo fluido de relación e información interparlamentaria entre las Cortes generales y los diecisiete parlamentos autonómicos, en cuya realización debería atribuirse un mayor protagonismo orgánico a los cincuenta y seis senadores de designación autonómica, especialmente los que unen esta condición a la de diputado autonómico; f) En materia de la competencia legislativa exclusi-

<sup>38</sup> En relación a la consulta a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, dentro del amplio margen de actuación que el Protocolo deja a los Estados miembros, el Informe del Grupo de Trabajo recomendó las siguientes medidas que podrían incorporarse a la reforma legislativa propuesta: a) Procedimiento de remisión automática a los Parlamentos autonómicos de las iniciativas legislativas europeas, —sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas—, por las dificultades que plantea la calificación individualizada de cada iniciativa, así como la brevedad de los plazos con los que se desarrolla el sistema de alerta temprana; b) El plazo para que el dictamen motivado aprobado por un Parlamento autonómico pueda ser tenido en consideración por las Cortes Generales puede establecerse en tres semanas desde su remisión, pues un plazo mayor impediría que las Cortes Generales tuvieran tiempo para deliberar y adoptar una decisión; c) El dictamen motivado aprobado por una Cámara autonómica sería publicado y remitido a la Subcomisión. Tanto dicha Subcomisión como los demás sujetos legitimados para iniciar el procedimiento podrán hacer suyo dicho dictamen o presentar otros alternativos que se debatirían conjuntamente con el elaborado por el Parlamento autonómico; y d) La Comisión Mixta, si aprobase un dictamen motivado, podrá acordar por mayoría de tres quintos, que se acompañe a su dictamen alguno de los que puedan haber remitido algún Parlamento autonómico, si entiende que puede servir para reforzar políticamente su criterio. *Ibidem*.

va de las Comunidades Autónomas, la Comisión Mixta para la Unión Europea debe emitir su dictamen a la vista de los dictámenes autonómicos y motivarlo expresamente cuando se aparte del criterio mayoritario de las Comunidades Autónomas, y g) *De lege ferenda*, debe plantearse la reforma de los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado para dar intervención a la Comisión General de Comunidades Autónomas, en previsión de que la *Cámara de representación territorial*, dada la potestad de avocación por los Plenos de cada Cámara, quisiera seguir el criterio de los parlamentos autonómicos<sup>39</sup>.

En la regulación de la Ley 8/1994 tras la reforma de la Ley 24/2009<sup>40</sup>, según el artículo 6.1, el Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia. En conclusión, la ley 24/2009 impone una obligación a las dos Cámaras, quienes sin prejuzgar el ámbito de las competencias implicadas, remitirán las iniciativas legislativas de la Unión Europea a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Se configuran así dos derechos de los Parlamentos autonómicos regulados con requisitos

<sup>39</sup> Propone el Informe que si uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la aprobación del dictamen motivado, la Comisión Mixta para la Unión Europea deberá someter su propuesta a los Plenos de ambas Cámaras, los cuales deberán aprobarla o rechazarla en una votación de totalidad. La Subcomisión puede solicitar, por conducto de la Presidencia de la Cámara respectiva, el criterio de otras Comisiones de las Cámaras, con expresa indicación del plazo para su elaboración. *Informe del Grupo de Trabajo*, cit., 18 de diciembre de 2007.

<sup>40</sup> Sobre el procedimiento, el citado Informe defendió que una vez remitidas las iniciativas, las Asambleas autonómicas deberían tener un plazo razonable (el Informe se refiere a tres semanas) para emitir un dictamen motivado sobre la conformidad con el principio comunitario de subsidiariedad. La Comisión Mixta para la Unión Europea se reuniría para debatir y votar sobre las propuestas autonómicas siempre y cuando un porcentaje (un tercio según el Informe, seis) de las Asambleas Legislativas autonómicas hubieran denunciado la infracción del principio de subsidiariedad. Y si esta Comisión Mixta votara afirmativamente la propuesta de las asambleas autonómicas, se emitiría el dictamen motivado previsto en el régimen general, sin perjuicio de la competencia de cada Cámara para avocar la competencia y pronunciarse al respecto en Pleno. Alberti aludió asimismo a la necesidad de que los Parlamentos regionales estén preparados técnica y organizativamente para ejercer este tipo de control, para lo cual se podría contemplar algún tipo de auxilio técnico de las Cortes Generales. Asimismo, defiende una reforma de la Constitución que estableciera los principios generales de las relaciones entre los Parlamentos regionales y las Cortes Generales, lo que luego debería desarrollarse mediante leyes de Cortes Generales y acuerdos o convenios con las Comunidades Autónomas. Cfr. Informe del Grupo de Trabajo, *ibídem*.

de tiempo: por una parte, un derecho a la remisión de las iniciativas «tan pronto reciban», y, por otro, un derecho a emitir un dictamen en un plazo de cuatro semanas para que pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta, la cual, si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

#### 4. *Los Parlamentos autonómicos ante las dos experiencias piloto de las Cortes Generales*

La actuación de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana depende del nivel de actividad de las Cortes Generales, que ha de tomar la iniciativa. Con los datos del año 2009 publicados en 2010, sabemos que del total de cuarenta Cámaras invitadas a participar en este diálogo interparlamentarios —catorce Estados miembros con un sistema monocameral y trece con un sistema bicameral—, veinticuatro Cámaras emitieron al menos un dictamen en 2008 y se remitieron 200 dictámenes que controlaron un total de 135 documentos de la Comisión<sup>41</sup>, siendo muy significativa la actividad de cinco Cámaras: la *Assembleia da República* portuguesa, el *Sénat* francés, el *Bundesrat* alemán, la *House of Lords* y el *Senát* checo siguen siendo muy activas, de los cuales el *Sénat* francés y los Parlamentos neerlandés y portugués se concentraron en las cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad. Por el contrario, pese a la importancia de estas funciones interparlamentarias reguladas por el Derecho de la Unión Europea, la trayectoria de las Cortes Generales en el periodo experimental desarrollado entre 2006 y 2009 ha sido comparativamente muy pobre en relación con las demás cá-

<sup>41</sup> Los casos de mayor actividad en este ámbito son los siguientes: Portugal, dictámenes 84 (Asamblea de la República, 84); Francia, 55 dictámenes (Sénat, 53; Asamblea Nacional 2); Alemania, 44 dictámenes (Bundesrat, 39; Bundestag, 5), Reino Unido, 33 dictámenes (House of Lords 30; House of Commons, 3); Suecia, dictámenes 33 (Riksdag 33); República Checa, 24 dictámenes (Senat, 22; Poslanecká Sn movna, 2); Dinamarca, 23 dictámenes (Folketinget); Italia, 15 dictámenes (Camera dei Deputati, 8; Senado, 7); Países Bajos, 8 dictámenes: (Tweede Kamer Staten Generaal, 8); Irlanda, 8 dictámenes (Dail and Seanad Eireann); Polonia, 6 dictámenes (Sejm 6) o Bélgica, 4 dictámenes (Senado, 4). A nivel general europeo, de septiembre de 2006 a finales de 2008, la Comisión recibió 368 dictámenes procedentes de 33 cámaras de 24 Estados miembros, y desde septiembre de 2006 hasta mediados de 2009 solo siete Cámaras no participaron en este diálogo: las dos Cámaras españolas, las dos rumanas, el Parlamento maltés, el *Nationalrat* austriaco y el *Državni svet* esloveno.

maras legislativas de los Estados miembros. Concretamente, hasta mediados del año 2009, sólo Malta y Rumania han acompañado a España en la lista de Estados miembros sin ni siquiera un solo dictamen sobre la legislación comunitaria. Veamos cuál ha sido la limitada experiencia parlamentaria.

Hasta el año 2009 España no ejerció al derecho de emisión de dictámenes a través de la experiencia piloto gestionada por las Cortes Generales y parte de los parlamentos autonómicos. A tal efecto, la Comisión Mixta para la Unión Europea entendió que resultaba inexcusable antes del comienzo de la Presidencia española el 1 de enero de 2010 —entre cuyos objetivos se fijó la organización de la COSAC y el análisis de las experiencias realizadas acometer estos ensayos, aun con carácter provisional— conforme a varios criterios, entre los cuales se encuentra que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que deseen participar en esta experiencia piloto, si lo estiman conveniente, podrán remitir a la Comisión Mixta sus observaciones sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la iniciativa de referencia. Las observaciones recibidas son remitidas a los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea y para que puedan ser tenidas en cuenta deberán recibirse en un plazo máximo de cuatro semanas desde que fueron enviadas.

Por el momento, las iniciativas legislativas dictaminadas por las Cortes Generales han sido: a) La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo, aprobada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009; y b) La Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009<sup>42</sup>. El examen conjunto de ambas propuestas se inició el 1 de septiembre<sup>43</sup> y concluyó con la aprobación de las si-

---

<sup>42</sup> Según el Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea, la Comisión Europea adoptó esta propuesta de decisión el 8 de julio de 2009 y estábamos, por tanto, en periodo vacacional. (...) Quiero manifestar a los señores diputados y senadores que ha habido bastantes parlamentos autonómicos que, pese al periodo vacacional, han sido capaces de reaccionar, en concreto Galicia, la Asamblea Regional de Murcia, las Cortes de Aragón, el Parlamento de Cataluña y el Parlamento vasco. Véase: Debate sobre el «Examen del cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales», adoptada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009, en el marco de los ensayos piloto realizados por la COSAC. *Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Comisiones Mixtas*. Año 2009 IX Legislatura Núm. 73 para la Unión Europea. Sesión núm. 19 celebrada el martes, 15 de septiembre de 2009. *Cortes Generales, D.S. de Comisiones* Núm. 73. [http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index\\_CM\\_073.html](http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index_CM_073.html). *DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas*, núm. 73. Sesión núm. 19 celebrada el martes, 15 de septiembre de 2009.

güentes dos resoluciones: a) La Resolución aprobada por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 15 de septiembre de 2009, sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009<sup>44</sup>; y b) La Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 9 de diciembre de 2009 sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo, aprobada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009<sup>45</sup>.

#### 4.1. La Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 15 de septiembre de 2009

En el caso de la propuesta de Decisión marco sobre derechos procesales de los procedimientos penales, se trata de una normativa europea que prevé unas pautas comunes básicas destinadas a asegurar que las personas acusadas de delitos no sufran indefensión por no entender o hablar la lengua que se utilice en el proceso penal correspondiente, para lo cual se establece la obligación de disponer de interpretación y traducción de los documentos esenciales, con cargo a los Estados miembros.

---

<sup>43</sup> Procedimiento: Ordinario. Número de expediente en el Congreso: 049/000156. Registrado el 23 de Octubre de 2009, calificado el 27 de Octubre de 2009. Iniciativa presentada por: Comisión Mixta para la Unión Europea. Concluido desde 15 de Diciembre de 2009. Procedimiento: Ordinario. Números de expediente en el Congreso: 049/000092, 049/000142. Registrado el 18 de Marzo de 2009, calificado el 07 de Abril de 2009. Comisión Mixta para la Unión Europea. Concluido el día 27 de Octubre de 2009.

<sup>44</sup> Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de Julio de 2009. *BOCG. A*, 194, p. 2. Sección Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A: Actividades Parlamentarias. 23 de septiembre de 2009. Resolución adoptada por la Comisión Mixta. Véase también *BOCG. A*, 127, p. 2, 16 de abril de 2009. Acuerdo de la Comisión; *DS. Comisión Mixta para la Unión Europea*, 48, p. 37, de 24 de marzo de 2009, y *DS. Comisión Mixta para la Unión Europea*, 73, p. 2, de 15 de septiembre de 2009.

<sup>45</sup> Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 9 de diciembre. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. IX Legislatura. Serie A: Actividades Parlamentarias 22 de diciembre de 2009 Núm. 242. Comisiones Mixtas, Subcomisiones y Ponencias. 049/000156 (CD). [http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index\\_CG\\_A242.html](http://www.senado.es/legis9/publicaciones/html/maestro/index_CG_A242.html)

El 21 de julio de 2009 la Presidencia de la Comisión Mixta para la Unión Europea, invitó al Gobierno y a los Parlamentos autonómicos a que participaran en este examen, remitiendo sus criterios antes del martes 8 de septiembre de 2009, día en que se recibieron informe de la Secretaría de Estado de Asuntos Constitucionales y Parlamentarios, así como escritos con los criterios adoptados por los Parlamento de Galicia, Murcia, Aragón<sup>46</sup>, Cataluña y País Vasco. Todos ellos estiman que la propuesta normativa europea es respetuosa con el principio de subsidiariedad, si bien hacen diferentes consideraciones sobre ella. Asimismo, comunicaron que no podían participar la Junta General del Principado de Asturias y la Asamblea de Madrid. La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de las Cortes Generales dictaría la Resolución de 15 de septiembre de 2009, con un dictamen favorable a la propuesta de la Unión Europea<sup>47</sup>.

En el análisis de estos criterios, el Dictamen de la Comisión Mixta se centró especialmente en la insuficiencia de la normativa internacional y en los beneficios que supone evitar conflictos que puedan plantear las actuaciones de los Estados miembros en ausencia de regulación comunitaria o los perjuicios para los intereses de los Estados miembros. Según el Dictamen, las normas mínimas comunes que propone la propuesta de Decisión Marco facilitan la cooperación judicial en la medida en que eliminan las posibles trabas que puedan eventualmente plantearse al objetivo básico en materia de cooperación judicial europea consistente en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales adoptadas por cada Estado miembro. Además, continúa el Dictamen, el carácter común de esas normas mínimas no puede asegurarse de forma efectiva mediante la acción unilateral de cada Estado miembro, lo que implica que con ellas se obtenga una mejora y, en consecuencia, se ajusten al principio de subsidiariedad.

---

<sup>46</sup> En el caso de la Propuesta de Decisión marco sobre derechos procesales de los procedimientos penales, dispone el Dictamen de las Cortes de Aragón de 7 de diciembre de 2009 que esta normativa europea prevé unas pautas comunes básicas a todos los países de la UE para asegurar que las personas acusadas de delitos no sufren indefensión por no entender o hablar la lengua que se utilice en el proceso penal correspondiente, para lo que se establece la obligación de disponer de interpretación y traducción de los documentos esenciales, con cargo a los Estados miembros. «*Tanto desde el punto de vista de la competencia como desde el contenido normativo material, la propuesta de Decisión se ajusta a las exigencias del principio de subsidiariedad, valorándose los aspectos positivos que la propuesta pretende en el avance hacia una armonización de las garantías procesales entre los Estados miembros, en el convencimiento de que es una medida favorable tanto para facilitar la cooperación judicial penal, como para reforzar las garantías ofrecidas a los ciudadanos*». *Ibidem*.

<sup>47</sup> Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2009:0338:FIN:ES:DOC>

#### 4.2. La Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 9 de diciembre de 2009

La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (CO-SAC), en su XLII sesión, celebrada en Estocolmo los días 5 y 6 de octubre de 2009, acordó realizar el examen de subsidiariedad respecto a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo. Se trata de la última de las experiencias piloto sobre la aplicación del Sistema de Alerta Temprana que, sin carácter jurídico vinculante, se han cumplimentado para la verificación por los parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas, que es la más relevante función europea de las Cortes Generales. Esta Propuesta de Reglamento fue finalmente aprobada por la Comisión Europea el 14 de octubre de 2009 y toda vez que estuvo a disposición de los Parlamentos nacionales con las correspondientes traducciones oficiales el 21 de octubre de 2009, el plazo de ocho semanas para realizar esa verificación concluyó el 17 de diciembre de 2009<sup>48</sup>.

En previsión de este dictamen de las Cortes Generales, el 24 de marzo de 2009 la Comisión Mixta para la Unión Europea<sup>49</sup>, a propuesta unánime de la Mesa y de los Portavoces de la misma, adoptó el acuerdo de proceder a realizar la experiencia piloto sobre el sistema de alerta temprana, entre otras iniciativas legislativas europeas, respecto a la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo, de conformidad con los criterios aprobados por la propia Comisión Mixta en dicha sesión<sup>50</sup>. Correspondió, a continuación, invitar tanto al Gobierno como a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a que, en la medida en que puedan y deseen, participaran mediante el envío a la Comisión Mixta para la Unión Europea de sus criterios y su envío a la Comisión Mixta una semana antes de la finalización

---

<sup>48</sup> <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/esdipcorresp/public/Resoluci%C3%B3n%2049%20156.pdf>

<sup>49</sup> Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 24 de marzo de 2009, de aprobación de los criterios para la realización de ensayos piloto relativos al control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas.

<sup>50</sup> *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Sección Cortes Generales IX Legislatura. Serie A: Actividades Parlamentarias 22 de diciembre de 2009. Núm. 242..



del plazo, el martes 8 de septiembre de 2009<sup>51</sup>. En esta fecha se había recibido el informe de la Secretaría General para la Unión Europea, así como escritos con los criterios acordados por el Parlamento de Canarias, el Parlamento de Galicia, el Parlamento de Navarra, el Parlamento Vasco, las Cortes de Aragón, la Asamblea Regional de Murcia, la Junta General del Principado de Asturias, las Cortes de Castilla-La Mancha, el Parlamento de Cantabria y el Parlamento de Cataluña, ninguno de los cuales cuestionó el respeto del principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa europea examinada. Debe advertirse que algunos de estos Parlamentos autonómicos han emitido informes, dictámenes o escritos sin que su Comunidad Autónoma tenga atribuida competencia en esta materia. En el caso de Castilla-La Mancha, el Dictamen de 17 de noviembre de 2009, emitido por la Comisión de Asuntos Europeos de las Cortes de Castilla-La Mancha afirma, en primer lugar, que el objeto del Reglamento propuesto es estrictamente el derecho de sucesiones, con exclusión de los aspectos fiscales, aduaneros y administrativos, se enmarca dentro de la materia «legislación civil» competencia exclusiva del Estado en virtud del artículo 149.1.8º de la Constitución sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles forales o especiales, allí donde existan. En segundo lugar, recuerda que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no contempla la atribución de competencia alguna en materia de derecho civil foral o especial a la Junta de Comunidades por lo que la propuesta de Reglamento no produce ninguna vulneración del principio de subsidiariedad con relación al ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En conclusión, la Comisión de Asuntos Europeos entiende que dada la ausencia de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en relación a la materia objeto de regulación en la propuesta de Reglamento, no se produce por parte de la Unión Europea ninguna vulneración del principio de subsidiariedad con respecto al ámbito competencial de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha<sup>52</sup>.

<sup>51</sup> *Ibidem*, p. 10264.

<sup>52</sup> Dictamen emitido por la Comisión de Asuntos Europeos de las Cortes de Castilla-La Mancha en el ensayo piloto para verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad de la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio europeo, expediente 07/UECS-00001. <http://www.cortesclm.es/paginas/publicaciones/boletin/boletin7/bo7-158.htm> Su clasificación en el boletín oficial es: 5. Información. 5.1. Acuerdos, Resoluciones y Comunicaciones de los órganos de la Cámara.

#### 4.3. Los Parlamentos autonómicos ante las nuevas funciones europeas

Tres consideraciones preliminares debemos realizar sobre la asunción de las funciones europeas por los Parlamentos autonómicos. En primer lugar, que fueron los Estatutos de Autonomías, antes que las leyes estatales sobre esta materia o los Reglamentos parlamentarios, las primeras normas españolas que previeron y regularon el sistema de alerta temprana para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, concretamente en el artículo 237 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, del EAA, el artículo 188 de la LO 6/2006, del Estatuto de Autonomía de Cataluña, o el artículo 61.3 de la LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de Autonomía de Valencia. En segundo lugar, que existe una voluntad autonómica originaria para ejercitar estas funciones europeas por los Parlamentos autonómicos. Los presidentes y presidentas de los parlamentos autonómicos de España, reunidos en su Conferencia Anual (COPREPA) en Cartagena los días 4 y 5 de mayo de 2009, se comprometieron a establecer los órganos, mecanismos y procedimientos necesarios para responder ágil y motivadamente las consultas que el Congreso nos traslade en aplicación del mecanismo de «alerta temprana» en el control del principio de subsidiariedad establecido. Y, en tercer lugar, que, sin embargo, ante la puesta en funcionamiento y desarrollo del sistema de alerta temprana en España, las previsiones reglamentarias, la actividad parlamentaria y los procedimientos regulados hasta el momento presente en las distintas Comunidades Autónomas nos muestran el inicio de un proceso caracterizado por la heterogeneidad de modelos, la diversidad de respuestas y el desigual interés entre los distintos parlamentos autonómicos.

En cuanto a la regulación de la tramitación parlamentaria, a diferencia de las Cortes Generales, que han regulado esta materia a través de la reforma de la Ley 8/1994 por la Ley 24/2009, los Parlamentos autonómicos han optado por soluciones diversas según analizamos en sus distintos ámbitos funcionales:

a) Disposición reguladora.—Sin perjuicio de una ulterior regulación por el Reglamento parlamentario, la mayoría de las asambleas han decidido aprobar una Resolución de la Mesa. En el País Vasco se trata de la Resolución General de la Presidencia del Parlamento de 9 de diciembre de 2009<sup>53</sup>. En Andalucía, ha

---

<sup>53</sup> Resolución General de Presidencia: Procedimiento a seguir para la tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. La Mesa, en su reunión del día 9 de diciembre de 2009, con el parecer favorable de la Junta de Portavoces y conforme a lo dispuesto en el artículo 36.3 del

sido la Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en sesión celebrada el día 18 de noviembre de 2009, acuerda el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea<sup>54</sup>, amparándose en los artículos 28 y 39 del Reglamento del Parlamento «para mejor ordenar el correspondiente debate parlamentario»<sup>55</sup>. Otros parlamentos autonómicos o bien no han emitido informe o dictamen, o bien no ha dictado disposiciones previas para articular el procedimiento. En el caso del Parlamento navarro, la Mesa y la Junta de Portavoces, con acuerdos simultáneos de los dos órganos de gobierno, «se han dado por enteradas del Informe jurídico sobre ensayo piloto para verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad en la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y la creación de un certificado sucesorio europeo»<sup>56</sup>.

b) Estabilidad o provisionalidad de la disposición.—En el caso andaluz, a título de motivación, la Mesa, de acuerdo con los requerimientos de ensayos piloto propiciados desde la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) y la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE), dicta con carácter experimental y provisional unas normas reguladoras del procedimiento que permita al Parlamento pronunciarse «sobre la eventual vulneración del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Comisión, del Consejo o del Parlamento Europeo, hasta tanto se aprueben las normas definitivas cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa»<sup>57</sup>. En

---

Reglamento de la Cámara, aprueba la siguiente resolución general de la Presidencia y ordena su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco. Procedimiento de tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea, *BOPV* núm. 39 de 14 de diciembre de 2009, pp. 6919 y ss.

<sup>54</sup> *Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea*. *BOPA* 344 de 23 de noviembre de 2009, pp. 43-44.

<sup>55</sup> Según el artículo 28 de este *Procedimiento*, corresponden a la Mesa las siguientes funciones: 1) Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interior de la Cámara; (...) y 9) Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico. En virtud del artículo 39, sin perjuicio de las funciones que el presente Reglamento le atribuye, la Junta de Portavoces será previamente oída para fijar los criterios que contribuyan a ordenar y facilitar los debates y las tareas del Parlamento. *Ibidem*.

<sup>56</sup> Acuerdos de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra del 9 de noviembre de 2009.

<sup>57</sup> El Tratado de Lisboa entraría en vigor una semana después (1 de diciembre de 2009) a la publicación de este procedimiento en el *BOPA*, lo que se produjo el día 23 de noviembre.

el caso vasco, donde no se alude a la provisionalidad, se explica que el Parlamento Vasco fue requerido por las Cortes Generales para la remisión en el plazo máximo de cuatro semanas de su criterio en torno al cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con unos proyectos de norma europea. Ante este requerimiento, se «precisa del establecimiento de un procedimiento de recepción, clasificación y tramitación de las solicitudes que se vayan recibiendo lo más breve, abierto y eficaz posible, si bien tasado y dotado de la debida seguridad jurídica».

c) Competencia.—Esta función del Parlamento Autonómico se encomienda siempre a la comisión parlamentaria sectorial sobre asuntos europeos o en la «comisión sectorial correspondiente», sin que se contemple expresamente la posibilidad de avocación por el Pleno, quien siempre podrá asumir esta función. En Andalucía, será la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos, de acuerdo con los portavoces de los Grupos parlamentarios en la misma, quien ordene los debates y adoptará las medidas que procedan para la deliberación y aprobación del dictamen motivado o de las observaciones que se deban remitir a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, dentro del plazo previamente determinado por la propia Comisión Mixta.

d) Procedimiento preferente.—En el caso andaluz, las propuestas legislativas de la Unión Europea que se reciban en el Parlamento para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad «gozarán de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Comisión de Asuntos Europeos, a la que se encomienda el cumplimiento material del Protocolo sobre subsidiariedad anexo al Tratado de Lisboa». Según estas «normas de procedimiento», tan pronto como sea recibida, la propuesta legislativa correspondiente será remitida por la Presidencia de la Cámara —sin necesidad de que previamente tenga que ser admitida a trámite por la Mesa— a los Grupos parlamentarios y a la Comisión de Asuntos Europeos. También será remitida al Consejo de Gobierno para que, si lo estima oportuno, exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. La Presidencia del Parlamento de Andalucía dará cuenta inmediata a la Mesa de la remisión realizada. Los grupos parlamentarios podrán presentar observaciones sobre la aplicación del principio de subsidiariedad o propuestas de dictamen motivado en el plazo máximo improrrogable no superior a diez días naturales que se señale al efecto en el oficio de remisión de la iniciativa legislativa. Finalizado el plazo anterior, según el procedimiento, se constituirá una ponencia en el seno de la Comisión de Asuntos Europeos, integrada por un miembro de cada grupo parlamentario y que adoptará sus decisiones siempre atendiendo al criterio de voto ponderado, para que, a la vista del texto de la iniciativa legislativa y de las propuestas presentadas por los partidos y, en su

caso, por el Consejo de Gobierno, elabore una propuesta de dictamen motivado, que será sometido a la consideración de la Comisión. En su caso podrá acordarse la celebración de cuantas sesiones extraordinarias se precisen para el desarrollo de los trabajos de la Comisión cuando estos se lleven a cabo fuera de los períodos ordinarios de sesiones, según el procedimiento fijado por la Mesa. Se entiende que será la Diputación Permanente quien asuma estas funciones.

En el caso del Parlamento Vasco, el procedimiento aprobado por Resolución General contempla varias etapas: una vez recibida la iniciativa en el Registro General de la Cámara, se abrirá el expediente correspondiente a la misma y se remitirá toda la documentación a la Presidencia y a la Mesa del Parlamento. La Mesa de la Cámara, en su sesión más próxima, realizará su labor de calificación y ordenará la remisión de la iniciativa a los grupos parlamentarios, abriendo un plazo para que los mismos puedan formular las correspondientes observaciones, así como la remisión a la comisión sectorial correspondiente en función de la materia sobre la que trate. Asimismo, ordenará el envío de la documentación al Gobierno Vasco y a las juntas generales de los territorios históricos, en aquellos casos en los que las competencias de los mismos se vean afectadas por la concreta iniciativa. En el caso de que la reunión más próxima de la Mesa se vaya a celebrar en un plazo superior a los dos días naturales tras la recepción de la documentación en el Registro, la labor señalada en el punto anterior será llevada a cabo por la presidenta o presidente de la Cámara, sin perjuicio de que la Mesa, en la sesión correspondiente, ratifique las decisiones adoptadas. En cualquier caso, la Mesa del Parlamento velará por que el procedimiento sea correctamente tramitado y el dictamen sea evacuado antes del fin del plazo señalado al efecto.

e) Trámite de audiencia.—La Resolución parlamentaria de la Cámara Vasca destaca por su trámite amplio de audiencia que incluye al Gobierno y las entidades locales provinciales (históricos)<sup>58</sup>. En la comisión sectorial correspondiente, el presidente o presidenta de la misma procederá a la convocatoria urgente del órgano en el menor plazo posible, e iniciará los trámites para las comparecencias que los miembros de la comisión consideren oportunas. Finalizada la sesión de comisión con la sustanciación de las comparecencias, si las hu-

---

<sup>58</sup> Según el 6 del Protocolo: «Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Si el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros». Si el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución u órgano de que se trate. Protocolo, cit.

biere, y a la vista de las observaciones formuladas por los grupos parlamentarios y, en su caso, por el Gobierno y/o por los territorios históricos, la comisión elaborará un dictamen acerca de la adecuación o no de la iniciativa europea al principio de subsidiariedad, tal como se recoge en los tratados europeos vigentes<sup>59</sup>.

f) Informes universitarios.—Las Cortes de Castilla-La Mancha optaron por solicitar informe a la Universidad. El 27 de octubre de 2009, la Mesa del Congreso de los Diputados acuerda dar traslado a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas de la invitación a participar en el ensayo piloto propuesto por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad con respecto a la Propuesta de Reglamento del Consejo y del Parlamento Europeo sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones. Recibida la invitación en las Cortes de Castilla-La Mancha, por su Presidente se procedió a la convocatoria de la Comisión de Asuntos Europeos que, en su reunión del día 3 de noviembre de 2009, acordó remitir comunicación al Consejo de Gobierno y al Centro de Estudios Europeos, dependiente de la Universidad de Castilla-La Mancha, para que antes del día 11 de noviembre, emitieran su parecer sobre la propuesta normativa de anterior referencia en relación con su adecuación al principio de subsidiariedad previsto en el Tratado de Lisboa. El Informe solicitado al Centro de Estudios Europeos tuvo entrada en las Cortes de Castilla-La Mancha el día diez de noviembre de dos mil nueve y en el mismo se concluye que «dada la ausencia de competencias de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha en el orden constitucional interno, con relación a la materia objeto de regulación en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y los actos auténticos en materia de sucesiones y a la creación de un certificado sucesorio, no se produce por parte de la Unión Europea ninguna vulneración del principio de subsidiariedad con relación al ámbito competencial de esta Comunidad Autónoma»<sup>60</sup>.

g) Resolución.—Según una regulación que contrasta con lo dispuesto en las disposiciones comunitarias europeas, donde se dispone que se emita dictamen si es contrario, según las normas de procedimiento el Parlamento andaluz comu-

<sup>59</sup> Sobre las comparecencias parlamentarias en el Parlamento e Cataluña, véase, <http://www.parlament.cat/activitat/dspcc/08c651.pdf>, *Diari De Sessions. Sèrie C-*, Número 651 Dijous, 22 d'octubre de 2009. Compareixença. d'Anna Terrón i Cusí, secretària per a la Unió Europea, perquè informi sobre el desplegament del principi de subsidiarietat (tram. 357-00309/08) p. 4.

<sup>60</sup> <http://www.cortesclm.es/paginas/publicaciones/boletin/boletin7/bo7-158.htm>

nicará a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales la aprobación, en su caso, del dictamen de la Comisión. Si la propuesta de acto legislativo fuera conforme con el principio de subsidiariedad se dará traslado a la Mesa, que decidirá sobre la comunicación a remitir a las Cortes Generales<sup>61</sup>.

h) Publicidad.—Según la Resolución General de la Presidencia del Parlamento Vasco, el dictamen, finalmente, será remitido a la Mesa del Parlamento, quien, a su vez, ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, así como su envío a las Cortes Generales a través del conducto de la Presidencia<sup>62</sup>. En este ámbito, debemos destacar la publicidad íntegra del expediente que, con una documentación completa insertada en el Boletín Oficial del Parlamento<sup>63</sup>, realiza el Parlamento de Galicia<sup>64</sup>, quien emplea una clasificación y calificación más acertada que otras Parlamentos autonómicos: *Procedimientos relativos a otras instituciones y órganos. Unión Europea. Control de aplicación del principio de subsidiariedad en iniciativas legislativas europeas*<sup>65</sup>.

<sup>61</sup> Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la unión europea. BOPA 344 de 23 de noviembre de 2009, <http://www.parlamento.deandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=43213>

<sup>62</sup> [http://www.parlamento.euskadi.net/BASIS/izaro/webx/cm\\_bopvc/DDW?W=boc\\_clave='09090302000320091214006919'&R=N](http://www.parlamento.euskadi.net/BASIS/izaro/webx/cm_bopvc/DDW?W=boc_clave='09090302000320091214006919'&R=N)

<sup>63</sup> Consulta sobre o cumprimento do principio de subsidiariedade da Proposta de regulamento sobre a xurisdicción, lexislación aplicable e recoñecemento de decisións e medidas administrativas en materia de sucesións e doazóns A Mesa admitiu a trámite o escrito das Cortes Xerais, polo que se achega documentación relativa á solicitude da Comisión Mixta para la Unión Europea referente ao ensaio piloto sobre o control de subsidiariedade en relación coa *Propuesta de regulamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones* (doc. núm. 11905, UECS-0002) e acordou o seu traslado á Comisión de Asuntos Europeos, aos portavoces dos grupos parlamentarios e á Xunta de Galicia e a súa publicación no *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*. Santiago de Compostela. *Boletín Oficial do Parlamento de Galicia*, pp. 25104-25150.

<sup>64</sup> Se dispone: «Se acompaña la siguiente documentación relativa a la puesta en marcha del ensayo piloto sobre el control de la subsidiariedad que va a realizar la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales: 1º) Escrito del Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea. 2º) Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 24 de marzo de 2009, de aprobación de los Criterios para la realización de ensayos piloto relativos al control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. 3º) Documento COM (2009) 338 final, con la iniciativa europea objeto del ensayo piloto. 4º) Documento Aide-mémoire julio 2009, con una memoria complementaria». [http://www.parlamentodegalicia.es/sites/parlamenteogalicia/biblioteca-boletinsoficiais/b80102\\_2.pdf](http://www.parlamentodegalicia.es/sites/parlamenteogalicia/biblioteca-boletinsoficiais/b80102_2.pdf); BOPG 62, 8ª Legislatura, del 28/AGOSTO/2009, [http://www.parlamentodegalicia.es/sites/parlamentogalicia/biblioteca-boletinsoficiais/b80062\\_2.PDF](http://www.parlamentodegalicia.es/sites/parlamentogalicia/biblioteca-boletinsoficiais/b80062_2.PDF)

<sup>65</sup> La clasificación que utiliza es: 5. Procedimientos relativos a outras institucións e órganos, 5.1 Solicitude ao Goberno do Estado da adopción de Proxectos De Lei, 5.2 Procedementos rela-

## V. CONCLUSIONES

Tres décadas después de la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, la configuración legislativa sobre la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio europeo ha sido una de las principales contribuciones de las reformas estatutarias del periodo 2006-2010, lo que unido al sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad contemplado en el Tratado de Lisboa, ha permitido vincular por vez primera y en el bloque de la constitucionalidad las relaciones interparlamentarias y las relaciones intergubernamentales de todos los niveles de poder: europeo, estatal, autonómico y local.

Este sistema de relaciones de interparlamentarias e intergubernamentales aún debe consolidar su terminología, perfeccionar la técnica de sus instrumentos de coordinación y cooperación y sujetar sus convenios a la sede parlamentaria en un Senado con mayores competencias, todo ello de conformidad de un sistema constitucional integrador de relaciones intergubernamentales. Aunque los Estatutos de Autonomía adoptan una sistemática que separa en diferentes capítulos (Andalucía, Cataluña...) o títulos (Valencia) la «acción exterior» de las Comunidades Autónomas y las relaciones con las instituciones de la Unión Europea, debemos recordar que se trata de relaciones que presentan la misma naturaleza *autonómica* y, en consecuencia, en el ámbito relacional y como se deriva de los fundamentos de la STC 31/2010, tanto la acción exterior de las Comunidades Autónomas como su participación en el proceso decisorio europeo son, en todo caso, competencias autonómicas derivadas, en virtud del principio de descentralización, de la titularidad del Estado sobre las relaciones de integración supranacional y de cooperación internacional.

Para articular la proyección europea del sistema de relaciones interparlamentarias e intergubernamentales, los Estatutos de Autonomía emplean la expresión «marco de relación» como categoría propia del bloque de la constitu-

---

cionados co Tribunal Constitucional, 5.3 Valedor do Pobo, 5.4 Consello de Contas y 5.5 Outras Institucións e Órganos. [http://www.es.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaBoletinsOficiais/B80102\\_2.pdf](http://www.es.parlamentodegalicia.es/sites/ParlamentoGalicia/BibliotecaBoletinsOficiais/B80102_2.pdf). BOPG 62 de 28 de agosto de 2009, Fascículo 2. 7. Composición do Parlamento, réxime e goberno interior, organización e funcionamento 7.3. Organización e funcionamento do Parlamento 7.3.4. Acordos, resolucións e comunicacións dos órganos da Cámara. Resolución da Presidencia do Parlamento do 27 de agosto de 2009 pola que se admite a trámite o escrito do letrado maior das Cortes Xerais número 5858 polo que se achega documentación relativa á solicitude da *Comisión Mixta para la Unión Europea* referente ao ensaio piloto sobre o control de subsidiariedade en relación coa *Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales*, p. 10262.



cionalidad (p.e. el artículo 230 del Estatuto de Autonomía de Andalucía) donde confluyen las competencias, funciones, intereses y derechos de participación de los distintos niveles gubernamentales en presencia. Conforme a este marco de relación, que debe ser objeto de una interpretación sistemática no excesivamente formalista, se sustancian las relaciones afectantes a las distintas materias descritas, entre las que debemos incluir no sólo las que formalmente se regulan como «europeas» en los Estatutos sino asimismo otras relaciones vinculadas materialmente a éstas, como las relativas a la cooperación al desarrollo o las relaciones de vecindad, que si bien se ubican en la sede estatutaria de «acción exterior», también pertenecen a los ámbitos sectoriales donde se proyectan la participación autonómica en el proceso decisorio europeo. La artificiosidad de la clasificación sistemática empleada por los Estatutos de Autonomía queda en evidencia, por ejemplo, en el proceso decisorio europeo sobre materia agrícola, pesquero o migratorio, donde la participación autonómica en las instituciones europea no puede permanecer ajena a las relaciones interregionales o transfronterizas que los Estatutos califican de acción exterior. Así, cuando el artículo 246 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, sobre la cooperación interregional y transfronteriza, dispone la Junta de Andalucía promoverá la formalización de convenios y acuerdos interregionales y transfronterizos con regiones y comunidades vecinas, parece poco realista separar estas manifestaciones de «acción exterior» del ámbito del proceso decisorio europeo puesto que forman parte del mismo proceso y están regidos por los mismo principios de continuidad y coherencia (Acuerdos Unión Europea con Estados terceros del Magreb, Estatuto Avanzado con Marruecos, Política Europea de Vecindad, relaciones bilaterales, cooperación descentralizada).

En otro orden de cosas, la importancia este derecho-función de relación interparlamentaria que, en la esfera del proceso decisorio europeo, corresponde al nivel autonómico nos lleva a realizar tres reflexiones conclusivas sobre el desarrollo de las relaciones interparlamentarias Unión Europea-Estado-Comunidad Autónoma que prevén las últimas reformas estatutarias, por ejemplo, el artículo 237 del Estatuto de Autonomía de Andalucía o el artículo 188 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, sobre la *participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad*: el Parlamento autonómico participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias autonómicas. En primer lugar, el cumplimiento de las relevantes funciones europeas de las Comunidades Autónomas, su inserción en el bloque de la constitucionalidad y su carácter materialmente constitucional, aconseja su consideración como objeto de

una eventual reforma constitucional y de un régimen jurídico general en una ley orgánica en la línea de lo mantenido en el Informe del Consejo de Estado, de 16 de febrero de 2006, sobre modificaciones de la Constitución española: «La Constitución es, ante todo, una norma de integración política y, como tal, ha de recoger las decisiones básicas del pueblo soberano sobre el modelo de convivencia» (...) y «resulta conveniente plasmar expresamente en la Constitución los principios que han de inspirar la intervención de las Comunidades Autónomas en estos procesos y los objetivos que han de perseguir, teniendo en cuenta que hay medidas que sólo cabe adoptar en el plano constitucional» remitiendo su regulación detallada a una norma cuyo carácter y rango debería ser lógicamente de ley orgánica, solución que permitiría reconocer tal derecho a todas las Comunidades Autónomas frente a la posibilidad, difícilmente articulable, de que sean los Estatutos de Autonomía los que lo establezcan, ya que ello generaría una asimetría muy difícil de manejar en la práctica.

En segundo lugar, una reflexión merece asimismo la necesaria caracterización del Senado como cámara de representación territorial para la promoción de las relaciones interparlamentarias de interés autonómico y la coordinación de los parlamentos autonómicos en la vigilancia de la normativa comunitaria europea. Se trata de una actualización de su configuración funcional que viene facilitado tanto por la posibilidad regulada en el Protocolo de que, en los sistemas bicamerales, cada Cámara adopte posiciones distintas al ejercitar cada una un voto, como por el derecho del Pleno del Senado para avocar el debate y decisión de los dictámenes —en este caso, los más relevantes para el interés autonómico—. Por otra parte sería interesante que la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, regulara algo que no contempla la Ley 24/2009, de 22 de diciembre: un mecanismo voluntario y eficaz que armonice un procedimiento común de relaciones interparlamentarias entre el Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos. Pendiente la generalización del proceso de participación de los parlamentos autonómicos en la observancia del principio de subsidiariedad, el impulso de estas funciones por parte del Senado —mucho más que la reforma de la composición/representación de la Cámara Alta— y por la Comisión Mixta para la Unión Europea permitiría articular y desarrollar unas relaciones interparlamentarias de gran utilidad para la madurez del Estado de las Autonomías al vincular el proceso autonómico al proceso supranacional comunitario. Conforme a una concepción integradora y actualizada del Derecho parlamentario, que coadyuve al fortalecimiento de un marco constitucional completo y equilibrado de las funciones parlamentarias y de una ordenación sistemática y plural de las relaciones entre los distintos niveles parlamentarios, esta nueva caracterización del Senado facilitaría el cumplimiento del

Tratado de la Unión Europea y de sus Protocolos, con respeto al derecho autonómico de participación en asuntos europeos.

En tercer lugar, la regulación parlamentaria sobre estas funciones europeas debe formar parte de los reglamentos parlamentarios autonómicos y ser presidida por los principios de publicidad, motivación y audiencia. En relación con la fuente de Derecho reguladora de estas funciones, parece conveniente que, conforme a la técnica de la «normativa paralela», esta materia sea incluida en el Reglamento parlamentario autonómico y también en el Estatuto de Autonomía, donde debe constar expresamente como una atribución del Parlamento autonómico. En cuanto a los principios citados, siguiendo el ejemplo del Parlamento de Galicia, sería útil la inclusión en el Boletín Oficial de cada parlamento de todo el expediente completo del sistema de alerta temprana, incluidos los escritos interparlamentarios, las disposiciones comunitarias y las decisiones de los Parlamentos autonómicos (principio de publicidad), junto a los razonamientos (principio de motivación) basados en el test de subsidiariedad y los criterios establecidos en los Protocolos, así como la constancia documental de los informes, alegaciones derivados del trámite de audiencia, lo cual ya tiene referencias en los casos del País Vasco y de Castilla-La Mancha. Por otra parte, deben regularse expresamente por cada Parlamento autonómico los casos de dictamen positivo y negativo, junto a sus efectos jurídicos, así como el régimen de la participación en los supuestos de dictamen sobre materias que afectan a la esfera de las competencias autonómicas. En el orden organizativo, también parece conveniente valorar tres aspectos: la oportunidad de que todos los Parlamentos autonómicos cuenten con una Comisión para Asuntos de la Unión Europea, la adecuada regulación del régimen jurídico de la avocación de estas funciones por los Plenos respectivos y, por último, la homogeneización de los criterios empleados por los distintos Parlamentos autonómicos (procedimiento, régimen clasificatorio y publicidad).

En síntesis, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el desarrollo de las últimas reformas estatutarias y la STC 31/2010, de 28 de junio, el régimen constitucional español tiene ante sí el deber de cumplir una serie de funciones europeas imprescindibles para la maduración institucional de España como *Estado autonómico e integrado*. Sólo en el contexto de una concepción integradora y actualizada del Derecho parlamentario, de un marco jurídico completo sobre las relaciones interparlamentarias y de una ordenación sistemática y plural de las relaciones entre los distintos niveles competenciales, será posible el buen funcionamiento de los niveles de poder de la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas.

### **Title**

THE INTERPARLIAMENTARY AND INTERGOVERNMENTAL COOPERATION OF AUTONOMOUS COMMUNITIES IN EUROPEAN AFFAIRS AFTER STC 31/2010 STC

### **Resumen**

En los últimos cuatro años, el sistema político español ha adquirido una nueva configuración jurídica como consecuencia de las reformas estatutarias del periodo 2006-2010 y del Tratado de Lisboa de 13 diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009. Junto a la participación autonómica en el proceso decisorio europeo, en el ámbito parlamentario, el Tratado de Lisboa y dos de sus Protocolos han justificado, asimismo, la aprobación de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, y el derecho de los Parlamentos a participar en el procedimiento de control de la subsidiariedad. Se trata, además, de tres conjuntos normativos que abren un nuevo campo de estudio a la relación entre poderes y, conforme a una interpretación sistemática y un entendimiento integrador del Estado, permiten fundamentar y ampliar las competencias y funciones parlamentarias al proceso decisorio europeo, a la cooperación descentralizada y a las relaciones interparlamentarias. Conforme a este planteamiento, y a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional (STC 31/2010, de 28 de junio), en este trabajo analizamos tres aspectos fundamentales de las competencias y funciones europeas del sistema parlamentario español: a) La configuración legal de estas competencias y funciones; b) La participación orgánica de las Comunidades Autónomas en las fases ascendente y descendente del proceso decisorio europeo; y c) Las funciones de los Parlamentos autonómicos en sistema de alerta temprana para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

### **Abstract**

During the last four years, the panish politic system parliamentary ha acquired a new configuration as a result of the reforms of the Statutes of autonomies (2006-2010) and the Treaty of Lisbon of 13 December 2007, that entered into force on 1 December 2009. Furthermore, the Treaty of Lisbon and two of its Protocols have justified also the adoption of Law 24/2009, of December 22, which amends the Law 8/1994, of May 19, regulating the Joint Congress-Senate Committee for EU matters, and the right of the Autonomous Parliament to participate in the monitoring principles of subsidiarity and proportiona-

lity. This body of rules has opened a new field of study on the relationship between powers and, according to a systematic and inclusive understanding of the State, can increase autonomic functions to the participation in the European decision-making, the decentralized cooperation and cross-border and to interparliamentary relations. In this paper we analyze three key aspects of european competences and functions of the Autonomous Communities, following the doctrine of the Constitutional Court (STC 31/2010, of 28 June): a) The configuration of these parliamentary competences and duties; b) The organic participation of the Autonomous Communities in the European decision-making, and c) The functions of th spanish parliamentary system in the early warning system for monitoring the principles of subsidiarity and proportionality in accordance with the Organic Law 1/2008, of July 30, which authorizes the ratification by Spain of the Treaty of Lisbon, and the Law 24/2009, of December 22, which amends the Law 8/1994, of May 19, regulating the Joint Congress-Senate Committee for EU matters. We propose an integrative and conceptual reconstruction of the parliamentary law, oriented to be a relational order of different legislative powers: the State, the European Union and the Autonomous Communities.

#### **Palabras clave**

Estatuto de Autonomía. Unión Europea. Cooperación. Relaciones Interparlamentarias. Relaciones Intergubernamentales. Derecho Parlamentario. Competencias Europeas. Principios de Subsidiariedad y Porporcionalidad.

#### **Key words**

Statute of Autonomy. European Union. Cooperation. Interparliamentary Relations. Intergovernmental Relations. Parliamentary Law. European Compentences. Principles of Subsidiarity and Proportionality.