

EL TRATADO DE LISBOA COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL: LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES (*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: EL TRATADO DE LISBOA Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES.—II. LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES.—1. *Régimen general de las funciones europeas de las Cortes Generales.*—2. *La función parlamentaria de control del Gobierno nacional en el Tratado de la Unión Europea.*—3. *Las funciones europeas de las Cortes generales en el ámbito del derecho de información.*—3.1. Derecho de información de las Cortes Generales ante las instituciones europeas.—3.2. Derecho de información ante el Gobierno de la Nación.—3.3. Funciones de control preventivo y consultivas (de dictamen) de las Cortes Generales sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.—3.4. Funciones europeas de las Cortes Generales en el procedimiento de reforma de los Tratados de la Unión Europea.—3.5. Funciones de adaptación del Derecho parlamentario al Derecho de la Unión Europea.—3.6. Funciones de las Cortes generales en el ámbito de la «cooperación interparlamentaria».—3.7. La función de garante

(*) Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Cádiz. Proyecto I+D Consolider-Ingenio «TIEMPO DE LOS DERECHOS». joaquin.alles@uca.es.

de la subsidiariedad atribuida al Congreso y al Senado ante la jurisdicción europea.—

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTÓNOMICOS EN LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES.—IV. EL TRATADO DE LA

UNIÓN EUROPEA COMO FUENTE DE DERECHO PARLAMENTARIO.—1. *¿En su condición de norma*

que atribuye funciones europeas a las Cortes Generales, el Tratado de la Unión Europea debe considerarse una fuente de Derecho parlamentario?—2. *¿Debe calificarse*

como «competencias» o como «funciones» la participación en el proceso decisorio comunitario referidas en el Tratado de la

Unión Europea: información, control, participación, consulta sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cooperación interparlamentaria y participación

en el procedimiento ordinario de reforma de los Tratados comunitarios?—3. *El Tratado de la Unión Europea y el carácter primario*

de la Constitución en materia de Derecho Parlamentario.—4. *¿Cómo afectan estas nuevas funciones europeas de las Cortes Generales al concepto de Derecho parla-*

mentario?—V. CONCLUSIONES: LA NECESARIA REFORMA NORMATIVA.

I. INTRODUCCIÓN: EL TRATADO DE LISBOA Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES

En virtud de la Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, las Cortes Generales están llamadas a cumplir relevantes funciones reguladas por el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE), su Protocolo 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y su Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El fundamento de estas funciones europeas del Parlamento se sintetiza en los considerandos del Protocolo 1 del TUE, en los siguientes términos: «el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su Gobierno con respecto a las actividades de la Unión Europea atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro». Sin embargo, ni la Constitución de 1978 ni los reglamentos parlamentarios regulan estas relevantes funciones europeas, si bien están previstas en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, de la Comisión Mixta para la Unión Europea, modificada a tal efecto por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y en algunos Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos contemplan estas atribuciones como «relaciones institucionales» de las Comunidades Autónomas, así en el artículo 237 de la LO 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 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 la Comunidad Valenciana.

Pues bien, en cumplimiento de estas funciones europeas de las Cortes Generales y con los fundamentos de carácter constitucional que aduce el TUE, el Parlamento nacional deberá participar en el procedimiento decisorio europeo por exigencia de un Tratado cuya entrada en vigor suscita una serie de cuestiones constitucionales de gran relevancia teórica y práctica al proyectarse sobre el mismo concepto de Derecho parlamentario: ¿El Tratado de Lisboa, en cuanto norma que atribuye funciones europeas a las Cortes Generales, debe considerarse una fuente de Derecho parlamentario? ¿Deben calificarse como «competencias» o como «funciones» los métodos de participación de las Cortes Generales en el proceso decisorio comunitario (información, control, participación, consulta sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cooperación interparlamentaria y participación en el procedimiento ordinario de reforma de los Tratados comunitarios) referidos en el Tratado de la Unión Europea? ¿Las funciones europeas de las Cortes Generales reguladas en el Tratado de Lisboa implican una redefinición y ampliación de las fuentes del Derecho parlamentario en España? ¿Cómo afectan estas nuevas funciones al concepto de Derecho Parlamentario? ¿Debe revisarse la teoría jurídica, aún por consolidar, acerca de la reserva constitucional sobre las fuentes del Derecho parlamentario y sobre el carácter primario de la Constitución en el ámbito de las fuentes del Derecho parlamentario? ¿Cómo se ejercen, exigen y controlan esas funciones europeas de las Cortes Generales? ¿Cuál es la participación de los parlamentos autonómicos? ¿Qué norma debe regular las relaciones entre los distintos parlamentos y de éstos con las instituciones europeas, y otros aspectos de la denominada «cooperación interparlamentaria»? ¿Deben reformarse los reglamentos parlamentarios para dar cobertura normativa a estas funciones? ¿Deben regularse estas funciones por ley orgánica en los aspectos relativos a las relaciones del Parlamento con otras instituciones del Estado? ¿Cómo debe entenderse, una vez aceptada la consideración del Tratado Europeo como fuente, la integración normativa entre las distintas fuentes de Derecho Parlamentario? ¿Qué espacio le corresponde, en el ámbito de las funciones europeas de las Cortes Generales, a las resoluciones parlamentarias interpretativas y supletorias? ¿Cabe una previsión sobre este particular en una futura reforma constitucional?

II. LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES

1. *Régimen general de las funciones europeas de las Cortes Generales*

En virtud de lo preceptuado en el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, el Tratado de la Unión Europea establece dos determinaciones de relevancia parlamentaria: en primer lugar, que el Parlamento Europeo se constituye en Parlamento de Derecho Europeo y, en segundo lugar, que la Unión Europea se fundamenta en una doble representación ciudadana y estatal a partir del principio proclamado en el artículo 10.1 TUE: «El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa»(1): *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(2). Como consecuencia de esta representación, el TUE y sus Protocolos

(1) GARRORENA MORALES, A., «Derecho Parlamentario», en ARAGÓN REYES, M., *Textos básicos de Derecho Constitucional*, vol. II, Madrid, Civitas, 2001, pp. 77-82; OTTO, I. de, *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, 2.^a ed., Barcelona, Ariel, 1988; ALZAGA VILLAMIL, O., «Contribución al estudio del Derecho parlamentario», *Revista de Derecho Público*, 62, 1976, pp. 34 y ss.; PREDIERI, A., «Parlamento e fonti del diritto verso il 1992», *Quaderno Associazione per gli Studi e le Ricerche Parlamentari*, Milano, Giuffrè, 1991, 1, 1989/1990, pp. XVII-XXXIX; y «El sistema de las fuentes del Derecho», en VVAA, *La Constitución Española de 1978*, Madrid, Civitas, 1981, pp. 161-262.

(2) Véanse ARAGÓN REYES, M., «Las fuentes del Derecho parlamentario», pp. 25-48; LAVILLA, J. J., «Las fuentes supralegales del Derecho parlamentario», pp. 49-65; y «La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2, 1990, pp. 31-46; PUNSET, R., «La posición de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», pp. 71-86; JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La ley como fuente del Derecho parlamentario», pp. 143-216; PENDÁS GARCÍA, B., «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principalista del Derecho parlamentario», pp. 217-236; LÓPEZ GUERRA, L., «El control del Derecho parlamentario», pp. 279-303; PIETZCKER, J., «Las fuentes del Derecho parlamentario alemán», pp. 307-335; AVRIL, P., «Las fuentes del Derecho parlamentario francés», pp. 375-404; SILK, P., «Las fuentes del Derecho parlamentario en el Reino Unido», pp. 405-458; MANZELLA, A., «Las fuentes del Derecho parlamentario en el sistema italiano», pp. 459-482; En DA SILVA OCHOA, J. C., *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, 530 pp.; *El Dictamen del Consejo de Estado 24/2008, de 13 de marzo, sobre el Tratado de Lisboa*. Véase «El Dictamen del Consejo de Estado 24/2008, de 13 de marzo, sobre el Tratado de Lisboa», *Teoría y realidad constitucional*, 22, 2008, pp. 653-668.

1 y 2(3) 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» (art. 10.2 del TUE), proclamando así una función parlamentaria de control que se amplía, en el resto de Tratado, con un contenido muy variado de competencias comunitarias que son objeto de las funciones parlamentarias de las Cortes Generales: 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. Además, se determinan expresamente las siguientes normas a las que se extienden estas funciones europeas de los parlamentos nacionales: el Tratado de la Unión Europea, el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante, TFUE) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Esta regulación comunitaria se fundamenta en tres premisas y un fundamento constitucional de Derecho comunitario. En cuanto a las premisas, en primer lugar, destaca la existencia de un interés sobre las actividades comunitarias que afectan a la organización constitucional del Estado miembro; en segundo lugar, un título competencial basado en un interés nacional; y, en tercer lugar, la premisa de que una materia comunitaria fundamenta jurídicamente una competencia europea del Parlamento Nacional. En cuanto al fundamento de Derecho constitucional europeo (subsidiariedad y principio de autonomía institucional), la motivación del Protocolo 1 del TUE dispone: «el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su Gobierno con respecto a las actividades de la Unión Europea atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro».

Entre todas las funciones europeas de las Cortes Generales, merece una especial atención la prevista en el artículo 12 del TUE, en

(3) Aludimos a los Protocolos del Tratado de la Unión Europea referidos a los «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, *DOUE C 306/148*, de 17 de diciembre de 2007.

virtud del cual «los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: *a*) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; y *b*) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad(4).

A tal efecto, la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley 8/1994, añade un apartado *j*) al artículo 3, según el cual, para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para la Unión Europea tendrá la competencia de emitir en nombre de las Cortes Generales, con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea aplicable, dictamen motivado sobre la vulneración de principio de subsidiariedad.

Por otra parte, la Ley 24/2009 incorpora asimismo 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 facultad 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 (art. 6.1)(5). Otras funciones

(4) En el Grupo de Trabajo, Díez-Hochleitner consideró que los actos objeto de control son los «reglamentos y directivas de primer nivel, es decir, aquellas que aprueba el Consejo o bien el Consejo y el Parlamento Europeo con fundamento directo en una base jurídica del Tratado». Sin embargo, también abrió la posibilidad de incluir en el concepto empleado por el Protocolo otro tipo de actos, como las decisiones sobre recursos propios, que formalmente no son actos legislativos, pero que tienen naturaleza normativa en el ámbito de la Unión Europea. Véase el *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, de 17 de diciembre de 2007.

(5) 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

européas atribuidas a la Comisión Mixta por la Ley 24/2009 son la de recibir la información de las solicitudes de adhesión a la Unión Europea, la de participar en las actividades de Eurojust y de Europol, y la de adoptar las decisiones previstas en el TUE sobre aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas.

Para el cumplimiento de éstas y otras funciones parlamentarias reguladas por el TUE en los dos Protocolos citados y en la Ley 8/1994, que tienen sus precedentes legislativos de Derecho comparado en Finlandia, países escandinavos, Reino Unido, Alemania y Austria(6), en el artículo 8 del *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* se prevé expresamente que cuando el sistema parlamentario nacional no sea unicameral (el caso del sistema bicameral español), las disposiciones del Protocolo —artículos 1 a 7— se aplicarán a las Cámaras que lo compongan. Además, se contemplan dos preceptos reguladores de la cooperación interparlamentaria, cuyo régimen está previsto en los artículos 9 y 10 (Título II del Protocolo)(7).

Pues bien, en virtud de esta atribución de funciones europeas a los parlamentos nacionales, que se completan con otros que analizaremos en estas páginas, podemos afirmar que las fuentes del Derecho Parlamentario español son las siguientes: la Constitución de 1978; los reglamentos parlamentarios, cuya aprobación y modificación debe hacerse por mayoría absoluta—art 72.1 CE: Reglamento del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales (aún sin

al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. *BOE* núm. 308, de 23 de diciembre de 2009.

(6) Con variantes en los Estados escandinavos, se considera pionero el sistema Folketing danés, caracterizado por el debate parlamentario previo de los principales asuntos incluidos en el orden del día de las reuniones del Consejo de la Unión Europea. La experiencia comparada se contiene en la Ley de 17 de noviembre de 2005, de ampliación y fortalecimiento de las facultades del Bundestag y del Bundesrat en asuntos de la Unión Europea, el Informe elaborado por la Comisión de Asuntos de la Unión Europea de la Cámara de los Lores de 14 de abril de 2005, los Informes elaborados por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento danés, de 10 de diciembre de 2004 y el informe de la Comisión del Parlamento finlandés de 18 de febrero de 2005.

(7) Cfr. MANZELLA, A., *Il Parlamento*, 2.^a ed., Bolonia, 1991, pp. 23-47; PIZZORUSSO, A., «Los reglamentos de los órganos supremos», en PIZZORUSSO, A., *Lecciones de Derecho Constitucional*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1984, vol. 2, pp. 323-328.

aprobar)(8) y los reglamentos de los parlamentos autonómicos; el Estatuto del Personal de las Cortes Generales(9); el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos, los Estatutos de Autonomía, que en virtud del art. 69.5 CE regulan el procedimiento de designación de los senadores autonómicos; la ley orgánica y la ley ordinaria, especialmente la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, con su reforma por Ley 24/2009, de 22 de diciembre; también la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, la LO 3/1981, de 6 de abril, Reguladora del Defensor del Pueblo, la LO 3/1984, de 26 de marzo, Regu-

(8) Aunque no se ha aprobado el Reglamento de las Cortes Generales, esta laguna ha sido integrada por las siguientes Normas y Resoluciones de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado: Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 3 de marzo de 1983, sobre funcionamiento de la Comisión Mixta a la que se refiere la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 6 de abril de 1983, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Pueblo; Normas de las Mesas del Congreso y del Senado, de 1 de marzo de 1984, sobre tramitación de la Cuenta General del Estado; Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 17 de enero de 1991, por el que se aprueban las normas sobre publicaciones oficiales de las Cortes Generales; Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de abril de 1992, reunidas en sesión conjunta sobre organización y funcionamiento de la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, modificada por Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 25 de mayo de 2000, Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea; Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 18 de diciembre de 1995, en materia de Registro de Intereses; Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 11 de julio de 2006, para la renovación del Consejo General del Poder Judicial, Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de febrero de 2007, sobre la regulación del control parlamentario ejercido por la Comisión Mixta Congreso de los Diputados-Senado de Control Parlamentario de la Corporación RTVE y sus Sociedades; Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 12 de noviembre de 2007, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de Titularidad Estatal; Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado, de 26 de mayo de 2008, sobre composición de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado.

(9) Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Aprobado por acuerdo de 27 de marzo de 2006, adoptado por las mesas del congreso de los diputados y del senado en reunión conjunta (*BOE* núm. 81, de 5 de abril de 2006). Modificado por Acuerdo de 16 de septiembre de 2008 (*BOE* núm. 251, de 17 de octubre de 2008).

ladora de la Iniciativa Legislativa Popular y la LO 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras; los usos y costumbres parlamentarios(10), especialmente los de cortesía parlamentaria; así como los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios, que rigen también la conducta de los parlamentarios. Con carácter complementario, supletorio e interpretativo, el Derecho parlamentario se integra asimismo por la jurisprudencia constitucional y las normas interpretativas y supletorias del Reglamento del Congreso de los Diputados(11) y del Reglamento del Senado(12); ámbito en el que las disposiciones interpretativas las dicta el Presidente, oída la mesa, mientras que las normas supletorias también las dicta

(10) Afirma la STC 177/2002, de 14 de octubre (*BOE* núm. 271, de 12 de noviembre de 2002), los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 206/1992) [FJ 7].

(11) Según la STC 44/1995, de 13 de febrero (*BOE* núm. 66, de 18 de marzo de 1995), tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del art. 27.2.d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal (FJ 2). Las demás normas intraparlamentarias dictadas por los órganos competentes de la Cámara encuentran su límite en el Reglamento mismo al que interpretan o suplen, de suerte que, a su través, no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y normas de desarrollo directo de los mismos (FJ 3). Aquellas disposiciones parlamentarias que, dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental (FJ 3).

(12) Valgan como ejemplos: Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre desarrollo del art. 163 del Reglamento del Senado (*BOCG*. Senado. Serie I. núm. 202. 24 de mayo de 2001); Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre la adopción de acuerdos por las Ponencias designadas por las Comisiones, de 18 de noviembre de 1997; Norma interpretativa de la Presidencia del Senado sobre desarrollo del artículo 169.2 del Reglamento del Senado, de 9 de diciembre de 1998; Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre desarrollo del artículo 163 del Reglamento del Senado, de 23 de mayo de 2001; y Norma supletoria de la Presidencia del Senado sobre el sistema de votación en el Pleno de los dictámenes de la Comisión de Suplicatorios, de 9 de octubre de 2007.

el Presidente, aunque necesita el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces(13).

2. *La función parlamentaria de control del Gobierno nacional en el Tratado de la Unión Europea*

Al establecer las funciones europeas de los Parlamentos nacionales, el TUE y sus Protocolos 1 y 2 disponen, como hemos adelantado, que los Gobiernos «serán democráticamente responsables, bien ante sus Parlamentos nacionales, bien ante sus ciudadanos» (artículo 10.2 del TUE), configurando una función de control que, aplicada al régimen constitucional español, se traduce en una responsabilidad política, solidaria y colectiva —«Gobiernos»— que se ejerce bien de manera colectiva o bien de forma individual frente al Presidente del Gobierno y sus Ministros. En efecto, sin necesidad de una atribución concreta, la política del Gobierno corresponde al Presidente, a los Vicepresidentes en su caso, a los Ministros como jefes de sus departamentos y al Consejo de Ministros como responsable solidario del cumplimiento de las funciones de sus miembros.

Ahora bien, junto a esta responsabilidad colectiva sobre la política gubernamental (art. 97 de la CE), que asumen individualmente ante las Cortes Generales tanto el Presidente del Gobierno —órgano constitucionalmente configurado con responsabilidad directa en determinados preceptos (arts. 99, 112 y 115 CE)— como los Ministros, los Vicepresidentes en su caso y los demás miembros que establezca la ley (art. 98 de la CE)(14)—, también al Presidente del Gobierno y

(13) Son manifestaciones de las Disposiciones del Congreso de los Diputados: Resolución de la Presidencia, de 12 de enero de 1983, sobre normas que regulan la calificación de los escritos de enmiendas presentadas a textos legislativos; Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 27 de febrero de 2007, para la adaptación de la disposición final quinta del Reglamento a la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal; Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 10 de junio de 2008, sobre desarrollo del artículo 188 del Reglamento, relativo a preguntas para respuesta oral en Pleno; y Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 17 de junio de 2008, en relación con la composición de la Diputación Permanente.

(14) El Jefe del Estado en los Estados miembros que así lo contemplan. En España, el Jefe del Estado es irresponsable ex artículo 56 de la CE, compensándose esta irresponsabilidad con la regulación del referendo.

a los Ministros les corresponde específicamente una responsabilidad perfectamente identificable como miembros que son del órgano colegiado comunitario que detenta, incluso tras el Tratado de Lisboa(15), más poder legislativo y ejecutivo del sistema comunitario europeo: el Consejo de la Unión Europea(16). Ciertamente, esta institución toma decisiones legislativas y ejecutivas sobre competencias europeas con el fundamento legitimador del «interés de los Estados» y con el voto de los miembros de los Gobiernos, decisiones que el artículo 10.2 del TUE somete al control parlamentario nacional. Se trata, pues, de una responsabilidad que no se dirige a controlar sólo la actuación del Gobierno como representante del Estado en el Consejo de la Unión Europea — institución donde se representan y defienden intereses nacionales por «un representante de cada Estado miembro, de rango mi-

(15) Lectura única de proyectos y proposiciones de ley remitidos por el Congreso de los Diputados (p. 397). Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007 (p. 397). Aprobado por 232 votos a favor, 6 en contra y 2 abstenciones. Votos emitidos, 240; http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/PL/PL_020.PDF.

(16) Esta responsabilidad plantea un primer interrogante, dada su redacción anfibiológica —qué es Gobierno—, para los Estados cuyo Jefe de Estado es titular de algunas faceta de gobierno y políticamente responsable en materias como la sanción de las normas, la política exterior o la defensa, como ocurre en los Estados con forma republicana. En el régimen constitucional español, esta confusa redacción puede integrarse normativamente sin mayores consecuencias porque el Jefe de Estado es irresponsable y el presidente del Gobierno y sus ministros asumen la función del referendo (arts. 56.3, 64 y 65 de la CE). Pero no sucede lo mismo en Italia o Francia. La versión inglesa dispone: «*Member States are represented in the European Council by their Heads of State or Government and in the Council by their governments, themselves democratically accountable either to their national Parliaments, or to their citizens*». *Les États membres sont représentés au Conseil européen par leur chef d'État ou de gouvernement et au Conseil par leurs gouvernements, eux-mêmes démocratiquement responsables, soit devant leurs parlements nationaux, soit devant leurs citoyens. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo en el Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini*. Versiones consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, *Diario Oficial* núm. C 115, de 9 de mayo de 2008; *Versions consolidées du traité sur l'Union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, *Journal officiel* núm. C 115, du 9 mai 2008; *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*, *Official Journal* C 115, of 9 May 2008; *Versione consolidata del trattato sull'Unione europea e del trattato sul funzionamento dell'Unione europea*, *Gazzetta ufficiale* núm. C 115, del 9 maggio 2008.

nisterial, facultado para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que represente» (art. 16.2 del TUE)—, sino también a controlar su actuación como miembros del Consejo, institución cuyas decisiones podrán ser objeto de seguimiento en el Congreso de los Diputados y en el Senado, bien a través del control sobre el Gobierno español, bien a través de los procedimientos establecidos en el TUE y sus Protocolos (remisión de dictámenes, petición de información...). Un Gobierno es siempre políticamente responsable ante su Parlamento nacional, y lo es incluso cuando en el supuesto de una decisión adoptada en el Consejo por mayoría cualificada con su voto en contra: por ejemplo, cuando concurre una inadecuada o incorrecta gestión de una minoría de bloqueo frente a una decisión contraria a los intereses nacionales. Y lo mismo sucede, aunque modulando su relevancia por el carácter intergubernamental de la institución implicada, con los acuerdos del Consejo Europeo donde participa el Presidente del Gobierno.

En materia de la competencia comunitaria, el control parlamentario sobre el Gobierno se fundamenta en el derecho de participación y de control de las Cortes Generales sobre las actividades de la Unión Europea, tal como viene confirmado, en virtud de una interpretación teleológica, por el segundo argumento que enuncia el Protocolo 1 del TUE: «Deseando impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea y otros asuntos que consideren de especial interés». Según el artículo 4 de la Ley 8/1994, el Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso de los Diputados, con posterioridad a cada Consejo Europeo, ordinario o extraordinario, para informar sobre lo allí decidido y mantener un debate con los Grupos Parlamentarios. No obstante, no se trata de controlar al Gobierno sólo a posteriori sino también de reconocer una potestad preventiva o a priori, por ejemplo, a través del derecho expresamente regulado a opinar o dictaminar sobre proyectos de actos legislativos, lo que *a maiori ad minus* permite extender este derecho a la participación sobre otras decisiones no legislativas cuya información y crítica en sede parlamentaria puede tener un valor político relevante ante la ciudadanía.

En síntesis, este conjunto de funciones parlamentarias de control sobre las actividades de la Unión Europea y del Gobierno, que

a continuación completaremos con otras importantes funciones europeas de las Cortes Generales reguladas en el TUE y sus protocolos (principalmente el derecho de información y de dictamen)(17), refuerza la consideración del Derecho de la Unión Europea como fuente de Derecho Parlamentario; funciones que al interpelar a las Cortes Generales como poder que participa en el funcionamiento del sistema comunitario europeo, nos plantean cuestiones de relevante interés sobre la autonomía reglamentaria y sobre sus relaciones con los Tratados comunitarios, acerca del contenido concreto de las funciones sobre dictámenes sobre subsidiariedad y de la cooperación interparlamentaria que corresponden al Congreso y al Senado, así como sobre la necesidad de un más completo e integrado sistema de relaciones entre los distintos poderes que componen el Estado en los niveles nacional, europeo, autonómico y local.

3. *Las funciones europeas de las Cortes generales en el ámbito del derecho de información*

Las funciones europeas de las Cortes Generales en el ámbito del derecho de información, cuyo objeto se extiende al procedimiento legislativo comunitario, configuran un auténtico derecho-deber colectivo de información ante las instituciones comunitarias y ante el Gobierno de la Nación, cuya titularidad se atribuye a las Cortes Generales y a sus dos Cámaras en virtud del artículo 8 del Protocolo 1 del TUE y cuyo ejercicio corresponde a todos los miembros colegiados e individuales del poder legislativo.

3.1. Derecho de información de las Cortes Generales ante las instituciones europeas

Tras la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, el artículo 3.b) de la Ley 8/1994 dispone para el cumplimiento de sus fines, la Comisión

(17) Cfr. AJA, E.; CARRILLO, M., y ALBERTI ROVIRA, E., «El reglamento parlamentario», en AJA, E.; CARRILLO, M., y ALBERTI ROVIRA, E., *Lecturas de jurisprudencia constitucional*, vol. 1, PPU, Barcelona, 1988, pp. 291-312.

Mixta para la Unión Europea tendrá la competencia para recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión Europea las propuestas de actos legislativos y otros documentos, para su información, examen y seguimiento.

El derecho de información de las Cortes Generales ante las instituciones europeas se regula en el artículo 12 del TUE, en virtud del cual los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual: *a)* serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea; *b)* velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; *c)* participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de este Tratado; *d)* participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del TUE; *e)* serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del TUE; y *f)* participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea(18).

Esta regulación se desarrolla en el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, que dedica su Título I a la *Información a los parlamentos nacionales*, cuyo artículo 1 establece los siguientes procedimientos de información:

a) Documentos de consulta. Según el artículo 1 del Protocolo 1 del TUE, «los documentos de consulta de la Comisión (libros

(18) *Diario Oficial de la Unión Europea* núm. C 306/15, 17 de diciembre de 2007.

verdes, libros blancos y comunicaciones) serán transmitidos directamente por la Comisión a los Parlamentos nacionales cuando se publiquen.

b) El Programa legislativo anual. La Comisión transmitirá asimismo a los Parlamentos nacionales el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política al mismo tiempo que los transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.

c) Las iniciativas legislativas (proyectos de actos legislativos). Según el artículo 2 del Protocolo 1, los proyectos de actos legislativos dirigidos al Parlamento Europeo y al Consejo se transmitirán a los Parlamentos nacionales, entendiéndose por «proyecto de acto legislativo» las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo. En su tramitación se distinguen tres supuestos: *a)* Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en la Comisión serán transmitidos directamente por ésta a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo; *b)* Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en el Parlamento Europeo serán transmitidos directamente por éste a los Parlamentos nacionales, y *c)* Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones serán transmitidos por el Consejo a los Parlamentos nacionales. Por otra parte, conforme al artículo 7 del Protocolo 1, el Tribunal de Cuentas transmitirá a título informativo su informe anual a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo.

En relación con el régimen procedimental sobre los plazos, el artículo 4 del Protocolo 1 vincula estos plazos a dos exigencias. En primer lugar, como hemos descrito, la existencia de un «proyecto de acto legislativo», configurando un procedimiento general para las funciones consultivas, de información y participación en virtud del cual los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de las sesiones del Consejo en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos, se deben transmitir

directamente a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que a los Gobiernos de los Estados miembros. En segundo lugar, un tiempo limitado y articulado procedimentalmente en dos fases: *a)* Primera fase, entre el momento en que se transmite a los Parlamentos nacionales un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión y la fecha de inclusión del proyecto en el orden del día provisional del Consejo para su adopción como tal o para la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo. En este caso, el plazo de tiempo que deberá transcurrir es de ocho semanas, durante el cual no podrá constatarse ningún acuerdo sobre un proyecto de acto legislativo, salvo en casos urgentes debidamente motivados; no obstante, serán posibles las excepciones en caso de urgencia, cuyos motivos se mencionarán en el acto o la posición del Consejo, y *b)* Segunda fase, entre la inclusión de un proyecto de acto legislativo en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días, salvo en casos urgentes debidamente motivados. Además, según el artículo 6, cuando el Consejo Europeo prevea hacer uso de los párrafos primero o segundo del apartado 7 del artículo 48 del TUE(19), se debe informar a los Parlamentos nacionales de la iniciativa del Consejo Europeo al menos seis meses antes de que se adopte una decisión.

Por último, según el artículo 4 del Protocolo 2 del TUE, la Comisión y el Parlamento Europeo transmitirán sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados(20), a los Parla-

(19) Según estos párrafos del artículo 48.7 del TUE: «Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea o el Título V del presente Tratado dispongan que el Consejo se pronuncie por unanimidad en un ámbito o en un caso determinado, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice al Consejo a pronunciarse por mayoría cualificada en dicho ámbito o en dicho caso. El presente párrafo no se aplicará a las decisiones que tengan repercusiones militares o en el ámbito de la defensa. Cuando el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea disponga que el Consejo adopte actos legislativos con arreglo a un procedimiento legislativo especial, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que autorice a adoptar dichos actos con arreglo al procedimiento legislativo ordinario».

(20) El Protocolo 2 establece el deber de remisión tanto los proyectos legislativos» como «las proyectos modificados» a los Parlamentos nacionales. Ahora bien, como afirma el Informe, en el caso de las modificaciones posteriores del acto, éstas no deben afectar, en principio, al cumplimiento del principio de subsidiariedad sino, en todo caso, a la intensidad de la regulación, esto es, al principio de proporcionalidad. Sólo excepcionalmente, cuando a lo largo del procedimiento se introdujeran reformas que impliquen una ampliación o una

mentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión. Igualmente, el Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales. Por su parte, el Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción, y el Consejo cumplimentará asimismo esta obligación respecto a sus posiciones.

3.2. Derecho de información ante el Gobierno de la Nación

Junto al derecho de información ante las instituciones europeas, las Cortes Generales son titulares de un derecho de información ante el Gobierno de la Nación que, además de complementar a la función de control ya analizada, se corresponde con el deber del Gobierno de comunicar a las Cortes Generales y de atender a sus preguntas e interpelaciones en materia de la competencia comunitaria. Se trata de un deber genérico de control parlamentario que todos los Estados europeos promueven para ampliar y fortalecer las facultades de información de las Cámaras en el ámbito de actuación de la Unión Europea, concretado en el deber del Gobierno regulado en todas las legislaciones nacionales y en los respectivos reglamentos parlamentarios, de remitir en el plazo más breve posible información sobre la iniciativa legislativa europea, su incidencia en el Derecho y en los intereses nacionales y su opinión sobre el respeto al principio de subsidiariedad. Por citar dos casos frecuentes en el Derecho parlamentario comparado, en la Ley alemana de 17 de noviembre de 2005 se establecen: *a) Un deber del Gobierno de informar de la forma más amplia y más temprana posible y como muy tarde en las dos primeras semanas, de todos los detalles que permitan a las Cámaras valo-*

modificación del ámbito material de la iniciativa, estaría justificada la posibilidad de que los Parlamentos nacionales pudiesen emitir nuevos dictámenes, pero en este caso aparece la dificultad práctica de poner en marcha el procedimiento del sistema de alerta temprana en un momento posterior del procedimiento. En síntesis, salvo algún caso excepcional que pudiera ser valorado por las instituciones legislativas de la Unión, el procedimiento del sistema de alerta temprana sólo es aplicable al comienzo del procedimiento legislativo.

rar adecuadamente el respeto del principio de subsidiariedad; *b*) Un deber del Gobierno de remitir todos los documentos oficiales de las instituciones comunitarias referidos al proyecto de acto legislativo y, al final, la postura oficial del Gobierno Federal sobre el mismo; y *c*) Un cauce de información continua entre el Gobierno y el Parlamento que incluya los acuerdos posteriores en las instancias europeas sobre los proyectos normativos que resulten de especial interés para las Cámaras. En Italia, la Ley 11/2005, de 4 de febrero, sobre la participación del Estado en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias, regula el derecho de información de las Cámaras ante el Gobierno, tanto de carácter escrito como mediante la comparecencia de sus miembros ante los diferentes órganos parlamentarios(21).

En España, estos derechos de información de las Cortes Generales deberán ejercitarse conforme a lo dispuesto en los Reglamentos parlamentarios y en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, normas que necesitan una reforma en materia de coordinación y cooperación interparlamentaria que posibilite la transmisión rápida y eficaz de información en materia comunitaria, así como algún mecanismo que compense la débil protección jurídica de estos derechos de información. En este sentido, debemos recordar que, en nuestro ordenamiento, la contestación gubernamental a los requerimientos parlamentarios de información no es revisable ni en la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, por cuanto no es imputable a la Administración Pública como persona jurídica sino al Gobierno como órgano constitucional no sometido al Derecho Administrativo (Ley 50/1997, de 27 de noviembre), ni en la vía de la jurisdicción constitucional. Sólo cabe reacción política, pero no jurisdiccional.

(21) En Dinamarca, también se establece el deber del Gobierno de remitir información y dos Memorias o Informes, uno preliminar, más sucinto en un plazo inferior a dos semanas, y otro más extenso, en el plazo de cuatro semanas, que incluya la posición inicial del Gobierno sobre la iniciativa europea, las expectativas de aceptación por los demás Estados miembros y una evaluación más profunda e independiente del grado en que la iniciativa europea respeta el principio de subsidiariedad. En el Reino Unido, la Cámara de los Lores prevé que un examen detallado del respeto al principio de subsidiariedad fuese remitido por el Gobierno como máximo en el plazo de dos semanas, exigencia que el Gobierno limita a «tan pronto como sea posible».

3.3. Funciones de control preventivo y consultivas (de dictamen) de las Cortes Generales sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Ya desde mayo de 2006, antes de la firma del Tratado de Lisboa, la Comisión decidió transmitir sus nuevas propuestas y documentos de consulta directamente a los Parlamentos nacionales, invitándoles a reaccionar a fin de mejorar el proceso de formulación de políticas. En el mes siguiente, en el Consejo Europeo, los Jefes de Estado y de Gobierno pidieron a la Comisión que tuviera debidamente en cuenta los comentarios de los Parlamentos nacionales, en particular, lo referente a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Puesto en práctica el procedimiento desde el 1 de septiembre de 2006, varios dictámenes enviados por los Parlamentos nacionales solicitaron que se aclararan los argumentos de la Comisión o que se respaldaran con datos más detallados. Una minoría de ellos concluía que las propuestas transmitidas por la Comisión iban contra los citados principios en algún sentido y la Comisión fue respondiendo individualmente a estas observaciones(22).

Creada con vocación de control y vigilancia en las materias atribuidas a la competencia comunitaria, esta función del Parlamento nacional se concreta en el denominado procedimiento de alerta temprana(23) o de «tarjeta amarilla» sobre los principios de

(22) Informe de la Comisión «Legislar Mejor 2006» de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. (XIV Informe).

(23) El sistema de alerta temprana fue una propuesta del Grupo de Trabajo I de la Convención sobre el futuro de Europa, cuyo cometido fue examinar el principio de subsidiariedad. El Grupo IV de la Convención se centró en el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y las mejoras del Protocolo de Amsterdam. Al Tratado por el que se instituyó una Constitución para Europa se incorporaron dos instrumentos: *a)* el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de carácter general, y *b)* el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de carácter específico, que concretaba el procedimiento específico denominado sistema de alerta temprana como un mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales que no interfiriese ni bloquease el procedimiento legislativo comunitario y, asimismo, como un mecanismo de control político previo del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas de la Comisión Europea. Los Parlamentos nacionales,

subsidiariedad(24) y, en menor medida, de proporcionalidad. Se trata de un derecho ya previsto por el abandonado «Tratado Constitucional».

Ahora bien, la naturaleza jurídica esta función de control queda matizada, en primer lugar, por el preeminente carácter consultivo del dictamen, subordinado a la conveniencia de considerar, armonizar y compatibilizar los posibles dictámenes de todas las Cámaras nacionales de los Estados miembros y, en segundo lugar, por su consecuencia jurídica: el ejercicio de esta función de control no merma el poder de iniciativa de la Comisión de la Unión Europea, simplemente obliga a reconsiderar su decisión(25). En consecuencia, estamos ante una función de naturaleza preferentemente consultiva que se sitúa en el espacio intermedio existente entre las funciones de información y las funciones estrictas de control preventivo, con las que comparte una zona común.

en el plazo de seis semanas desde la remisión por la Comisión Europea de sus propuestas legislativas, podrían emitir dictámenes motivados que enviarían a las instituciones políticas de la Unión Europea (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión). Los efectos de ese envío serían graduales, en función del número de Cámaras que los remitan: *a)* Si era una «cantidad limitada» (sin precisar cuántos), la Comisión debía «motivar» con más detalle y de manera concreta el acto; y *b)* Si era una «cantidad importante», cuantificada en un tercio de los Parlamentos nacionales, la Comisión debía «revisar su propuesta». Esa revisión consistiría simplemente en volver a examinar la propuesta, pues la Comisión podría optar por mantener, modificar o retirar la iniciativa.

(24) Según la disposición 3 del Protocolo núm. 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (1997): 3. El principio de subsidiariedad no pone en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad Europea por el Tratado, conforme las ha interpretado el Tribunal de Justicia. Los criterios mencionados en el párrafo segundo del artículo 5 del Tratado se referirán a los ámbitos en los cuales la Comunidad no tiene competencia exclusiva. El principio de subsidiariedad ofrece una orientación acerca de cómo deben ejercerse esas competencias a nivel comunitario. La subsidiariedad es un concepto dinámico y debe aplicarse a tenor de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada. Protocolo (núm. 30) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (1997). Unión Europea Versiones Consolidadas del Tratado de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de La Comunidad Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea* núm. C 321 E/308 ES, de 29 de diciembre de 2006, p. 309.

(25) Martín y Pérez de Nanclares y Díez-Hochleitner plantearon la posibilidad, no una participación directa en el procedimiento legislativo comunitario, tal como establece el Protocolo, sino «una inserción dentro del diálogo de la triada institucional comunitaria».

La regulación procedimental de esta función se contiene en los Protocolos 1 y 2 del TUE. El artículo 3 del Protocolo 1 del TUE reconoce un derecho-función en virtud del cual los Parlamentos nacionales pueden dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad. Por una parte, se trata de un derecho ejercitable o no a voluntad del Congreso y del Senado —«podrán»—, siendo susceptible de ser cumplimentarlo de forma individual o conjunta(26); por otra parte y al mismo tiempo, estamos ante una función consultiva de las Cortes Generales que opera como un control preventivo o a priori en el seno del procedimiento decisorio europeo. Recordemos en este punto que el Protocolo 2 del TUE reconoce a los Parlamentos nacionales un derecho (art. 4) a que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo le transmitan sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, los cuales se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad(27): todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, ficha que debe incorporar 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. Las razones que justifican la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el nivel europeo se deben sustentar en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Además, los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto

(26) El Informe del Grupo de Trabajo recomienda establecer un procedimiento conjunto de aprobación de dictámenes motivados. Aunque el Protocolo atribuye la potestad a cada Cámara de los Parlamentos nacionales, pero nada impide la actuación conjunta, especialmente en casos como el nuestro en el que existe una Comisión Mixta, dada además la fugacidad de los plazos establecidos para el examen parlamentario. Así lo han hecho incluso otros Estados miembros (en los Países Bajos, por ejemplo) que no tienen una comisión análoga a la Comisión Mixta española, creando una comisión mixta *ad hoc* para aplicar el sistema de alerta temprana.

(27) Aunque el Protocolo se refiera tanto a la aplicación de los principios de subsidiariedad como de proporcionalidad, sólo la Comisión tiene obligación, en su ficha de motivación de los proyectos de actos legislativos, de incluir también la proporcionalidad.

financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

Un vez realizada la transmisión por la institución europea, conforme al artículo 6, todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo(28), dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros, y si el proyecto de acto legislativo 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. Además, como veremos en el apartado III, incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

Por otra parte, en el TUE y en su Protocolo 2, se introduce un doble grado en los efectos derivados de la aprobación de un número importante de dictámenes motivados por los parlamentos nacionales, añadiendo al que se establecía en el Tratado Constitucional un segundo procedimiento más agravado que puede conducir a la desestimación de la propuesta legislativa(29). Concretamente, establecen los párrafos 3 y 4 del artículo 5 del TUE que las instituciones de la Unión aplicarán los principios de subsidiariedad y de propor-

(28) Para que los dictámenes parlamentarios puedan ser tenidos en cuenta por las autoridades de la Unión, que el Protocolo exige su envío «en el plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de la propuesta legislativa», con *dies a quo* fijado en la fecha del envío por la institución respectiva, no de la recepción por el Parlamento nacional, y *dies ad quem* en la fecha de recepción por la institución comunitaria.

(29) *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*, cit.

cionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad⁽³⁰⁾. A su vez, el artículo 69 del TFUE dispone: «En relación con las propuestas e iniciativas legislativas presentadas en el marco de los capítulos 4 y 5, los Parlamentos nacionales velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». Y en su artículo 352.2 se preceptúa: «La Comisión, en el marco del procedimiento de control del principio de subsidiariedad mencionado en el apartado 3 del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, indicará a los Parlamentos nacionales las propuestas que se basen en el presente artículo»⁽³¹⁾.

(30) En la letra del artículo 5.4 del TUE tras el Tratado de Lisboa: «En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». El principio de proporcionalidad tiene un ámbito de aplicación más amplio que el de subsidiariedad, pues está llamado a actuar incluso en el ámbito de las competencias exclusivas. Concretamente, la proporcionalidad significa que, en la aplicación de una competencia, si las Comunidades pueden elegir entre varios modos de acción, deben optar, a igual eficacia, por aquel que deje más libertad a los Estados, a los particulares o a las empresas, analizándose con cuidado si una intervención por vía legislativa se hace necesaria o si, alternativamente, pueden utilizarse otros medios: recomendación, apoyo financiero, fomento de la cooperación entre Estados, etc. El principio de proporcionalidad, como criterio de eficacia, implica, en primer lugar, que si la regla vinculante se considera indispensable, su contenido no debe traducirse en un exceso de reglamentación, y en segundo lugar, que se dará preferencia a las directivas sobre los reglamentos. Véase CARRO MARTÍNEZ, A., «La Unión Europea y el Principio de Subsidiariedad», *RAP*, 126, pp. 217-231; y MUELLER, F., «The principle of subsidiarity in the christian tradition», *The American Catholic Sociological Review*, Chicago, 1943, pp. 33-38.

(31) El abandono del Tratado Constitucional para la Unión Europea propició la Enmienda 6, de modificación, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, al apartado III, párrafo 5.º, donde dice: «El Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa ha incorporado reformas para mejorar el texto del citado Protocolo. Dos son los instrumentos principales utilizados a tal fin: el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de carácter general, y otro más específico, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que concreta el procedimiento específico denominado sistema de alerta temprana». Debe decir: «El Tratado por el que se instituyó una Constitución (...)». Véase *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*, Enmiendas, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, de 17 de diciembre de 2007.

Pues bien, en relación con estas funciones europeas consultivas y de control preventivo de las Cortes Generales, una de las cuestiones más recurrentes en algunos Estados miembros de la Unión Europea ha planteado por qué sus parlamentos nacionales no han previsto, antes de que lo estableciera el Tratado y sus Protocolos, un sistema de observancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad si estos principios reguladores del ejercicio de las competencias concurrentes fueron ya incorporados en 1992 al Tratado de Maastricht(32). O, al menos, por qué razón no se ha articulado un procedimiento sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, como ya previó Reino Unido antes de la entrada en vigor del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa. En España, estos debates sobre la falta de iniciativa de los Estados miembros sobre el control de la subsidiariedad se han suscitado con menor intensidad, básicamente en foros universitarios y en el seno de la Ponencia parlamentaria de la Comisión Mixta, donde Alberti consideró factible la posibilidad de que el Protocolo se aplicara anticipadamente, sin necesidad de esperar a la entrada en vigor del Tratado(33).

(32) En el Tratado de Maastricht (1992) se reguló una vía para facilitar las posibilidades de que los Parlamentos nacionales puedan controlar y ejercer influencia política en los miembros de sus gobiernos que participan en los Consejos de Ministros o en los Consejos Europeos que adoptan las principales decisiones europeas, pero se trata sólo de «facilitar» esas facultades, que los Parlamentos nacionales pueden ejercer o no, conforme a su normativa interna. Por su parte, el Tratado de Ámsterdam (1997) estableció varios criterios vinculantes relativos al proceso decisorio de la Unión Europea, entre ellos, que durante un plazo de seis semanas desde la remisión de una propuesta legislativa, salvo excepciones por motivos de urgencia, el Consejo no podía deliberar sobre ella para que los Parlamentos nacionales pudieran examinar y debatir estas propuestas.

(33) Según Alberti, el principio de subsidiariedad fue reconocido en el Tratado de Ámsterdam, y que el Protocolo 2 simplemente modifica el mecanismo de control. Piris, Martín y Pérez de Nanclares, Díez-Hochleitner y Méndez de Vigo consideraron jurídicamente inviable la posibilidad de la entrada en vigor anticipada del Protocolo, sin perjuicio de diversas matizaciones que se resumen a continuación. Díez-Hochleitner recordó que el Protocolo 2 no contraría ninguna de las reglas vigentes de los Tratados constitutivos y matizó que, a pesar de que el Protocolo no puede entrar en vigor jurídicamente al margen del Tratado, nada impide su aplicación informal. 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, Enmiendas, *Boletín Oficial De las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, de 17 de diciembre de 2007.

En cuanto al régimen orgánico y de funcionamiento, a diferencia del variado elenco de soluciones del Derecho parlamentario comparado(34), en España, la reforma de la Ley 8/1994 por la Ley 24/2009 se ha sustentado en el acuerdo doctrinal y político sobre la conveniencia de que esa función de dictamen la ejercite la Comisión Mixta para la Unión Europea desde el inicio del procedimiento y la instrucción hasta el debate y votación de las propuestas de dictámenes motivados(35), siempre con respeto a la potestad de avocación por el Pleno de cualquier Cámara a propuesta de la Comisión Mixta o de cada Cámara y con el subsiguiente procedimiento en Pleno conforme al régimen del procedimiento legislativo ordinario(36). Este modelo se diferen-

(34) El órgano competente para aprobar el dictamen motivado concerniente a la aplicación del principio de subsidiariedad es el Pleno en Chequia, Finlandia, Alemania (*Bundesrat*), Hungría, Holanda, Lituania y el Reino Unido. Por el contrario se encomienda la decisión a la propia Comisión de Asuntos Europeos en Austria, Chipre, Dinamarca, Letonia, Portugal y Eslovenia. No obstante, como regla complementaria, la decisión es adoptada por la Comisión de Asuntos Europeos cuando las Cámaras estén fuera del período de sesiones (Reino Unido y Portugal) y, además, la decisión pueda ser avocada por los respectivos Plenos de las Cámaras.

(35) El Informe del Grupo de Trabajo recomienda la creación en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea de una Subcomisión permanente encargada de la aplicación del principio de subsidiariedad (o simplemente, de examen de las iniciativas europeas). Bajo la presidencia del Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o del miembro de la Mesa de dicha Comisión en quien delegue, estaría formada por tres parlamentarios de los Grupos con más de 10 miembros en la Comisión Mixta y uno de los demás. La Subcomisión decidiría con voto ponderado de los miembros de cada Grupo en la citada Comisión Mixta. Como regla general, la Subcomisión se reuniría periódicamente, al menos dos veces al mes durante los períodos de sesiones, para conocer las iniciativas legislativas europeas presentadas, los informes remitidos por el Gobierno relativos a las anteriores y los dictámenes que puedan aprobar las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Fuera de los períodos de sesiones la Subcomisión podría reunirse a solicitud de su Presidente, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros, porcentaje calculado conforme al criterio de voto ponderado, pero no podría abrir el procedimiento de elaboración de un dictamen motivado sin el acuerdo previo de la Diputación Permanente de ambas Cámaras. La citada Subcomisión podría nombrar Ponentes encargados de filtrar la gran cantidad de iniciativas legislativas que serían transmitidas en el futuro por las instituciones europeas, y de hacer propuestas para iniciar la elaboración de un dictamen motivado. La Subcomisión, con la ayuda de los correspondientes servicios de las Cortes Generales, efectuaría un examen preliminar de los proyectos de actos legislativos remitidos por las instituciones de la Unión al objeto de determinar cuáles resultan relevantes *prima facie* desde el punto de vista de la subsidiariedad.

(36) Así sucede en el caso de Austria (en las dos Cámaras), Chipre, República Checa (en las dos Cámaras), Dinamarca, Finlandia, Francia (en el caso de la Asamblea Nacional), Alemania (en el caso del *Bundesrat*), Hungría, las tres Repúblicas Bálticas, Malta, Eslovenia, Polonia (en el caso del Senado) y Reino Unido (en ambas Cámaras). *Informe*, cit.

cia del seguido en los Estados miembros que atribuyen esta función a las Comisiones Legislativas sectoriales afectadas por la materia contenida en el acto legislativo europeo (Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, las Repúblicas Bálticas, Eslovenia) o del caso de Holanda, cuyo modelo consiste en la creación de una Comisión Mixta *ad hoc* especialmente encargada de velar por el principio de subsidiariedad, formada por miembros tanto de las Comisiones de Asuntos Europeos de las Cámaras como de otras Comisiones, cuya competencia se dirige a llevar a cabo el trabajo preparatorio en materia de subsidiariedad para someter la decisión final a los Plenos de las Cámaras, quienes han de resolver de forma independiente(37).

En cuanto a los requisitos para ejercitar la iniciativa parlamentaria de esta función europea, tanto si tenemos en cuenta la expresa voluntad del legislador europeo de fomentar la participación parlamentaria en materia comunitaria como el cumplimiento del principio del pluralismo político, la mejor opción normativa sería la más flexible. En el Grupo de Trabajo de la Comisión Mixta para la Unión Europea, mientras Martín y Pérez de Nanclares sugirió la posibilidad de que la iniciativa correspondiera a un grupo parlamentario, máximo dos, y/o un número reducido de senadores y diputados, Navarro González (como Secretario de Estado para la Unión Europea) defendió un mínimo de dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea como sujetos legitimados para proponer un debate y ulterior votación de un dictamen motivado(38). En cualquier caso, la flexibilidad de la

(37) *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, núm. 6, de 10 de junio de 2004; núm. 13, de 18 de octubre de 2004; núm. 40, de 21 de junio de 2005; núm. 44, de 27 de septiembre de 2005; núm. 62, de 30 de marzo de 2006; núm. 67, de 27 de abril de 2006; núm. 68, de 11 de mayo de 2006; núm. 70, de 14 de junio de 2006; núm. 75, de 3 de octubre de 2006; núm. 87, de 22 de febrero de 2007; núm. 99, de 10 de mayo de 2007; y núm. 104, de 19 de junio de 2007.

(38) Los expertos de la ponencia en el Grupo de Trabajo recomendaron adoptar las siguientes pautas para realizar el control de la subsidiariedad: *a)* Seleccionar las propuestas de la Comisión que el Parlamento estime más relevantes, tal como subrayaron la Sra. Esteve y el Sr. Díez-Hochleitner; *b)* Designar un ponente que presente un informe en el que se recoja el contenido esencial de la propuesta, tal como propone la Sra. Esteve. El análisis habrá de incidir en las motivaciones y en el informe sobre impacto de la norma comunitaria que la Comisión tendrá la obligación de adjuntar a la propuesta. Informe del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para que estudie la

iniciativa se compensa con la garantía que supone la posterior necesidad de motivarlo conforme a criterios técnicos.

Sobre el procedimiento, hubo consenso en que la tramitación del dictamen se inspirara en el procedimiento previsto para el debate y aprobación de proposiciones no de ley⁽³⁹⁾.

En su contenido, como dijimos, el dictamen debe estar motivado técnica y jurídicamente, lo que significa que podrá incluir contenidos políticos, pero sobre todo de carácter técnico, ya que deberá respetar los requisitos del test de subsidiariedad y de proporcionalidad como método de control de la legalidad de los actos comunitarios en cumplimiento de estos principios, que en el caso de la subsidiariedad incluye:

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. Enmiendas, *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, de 17 de diciembre de 2007.

(39) Respecto al procedimiento para el examen de subsidiariedad, los Informes de los Parlamentos de los Estados miembros propusieron desde un procedimiento autónomo y separado del que ordinariamente la Cámara utilice en materia de control de los actos europeos (Informe de la Cámara de los Lorens) a su integración dentro de la actividad llevada a cabo por la Comisión de Asuntos Europeos en su análisis sistemático de las iniciativas de la Unión Europea (Dinamarca o Finlandia). En el Informe elaborado por la Asamblea Nacional Francesa se plantea la posibilidad de: *a)* nombrar Ponentes dentro de la Delegación de Asuntos Europeos de dicha Cámara, para filtrar las iniciativas legislativas que serán transmitidas en el futuro por las instituciones europeas y de hacer propuestas a la Delegación para iniciar la elaboración de un dictamen motivado; *b)* que el examen de subsidiariedad se inicie en la fase prelegislativa, antes de la transmisión oficial de proyecto y sobre la base del programa anual legislativo de la Comisión, para respetar el plazo de seis semanas. El Informe del Parlamento danés prevé tres fases: *a)* Antes de que transcurran dos semanas desde la remisión del proyecto legislativo europeo, en que el Gobierno remitirá un Informe preliminar y la Comisión de Asuntos Europeos comenzará a examinar la propuesta, remitiéndola además a las Comisiones sectoriales afectadas; *b)* La segunda, no más tarde de cuatro semanas, en la que el Gobierno enviará una Memoria más elaborada sobre la iniciativa y en el que las Comisiones sectoriales remitan a la Comisión de Asuntos Europeos sus criterios sobre la iniciativa analizada; y *c)* La tercera fase, en las dos últimas semanas, en las que la Comisión deberá adoptar una decisión, previéndose la reunión conjunta con otras Comisiones sectoriales en el caso de que exista discrepancia sobre la decisión final. Finalmente, el Informe de la Cámara de los Lorens recomienda que la Comisión Europea informe a los Parlamentos Nacionales cuando éstos expresamente se lo soliciten en relación a una iniciativa legislativa. En el Grupo de Trabajo constituido en la Comisión Mixta, Esteve propuso para España fijar en dos semanas el plazo para que el Gobierno presente el informe ministerial complementario.

a) el test o prueba de eficiencia sobre quién lo puede hacer mejor, si la Unión Europea o el Estado miembro; b) el test o prueba de suficiencia, que no se supera si se determina que el Estado puede ejercer la competencia de forma suficiente; y c) el requisito de la dimensión supranacional de la acción. Este juicio sobre la proximidad del proceso decisorio al ciudadano, sobre la capacidad o suficiencia y sobre la eficacia de la acción puede extenderse no sólo al examen del acto legislativo sino también a los documentos preparatorios y del programa anual de la Comisión(40). En todo caso, debe tenerse en cuenta que el principio de subsidiariedad no es un criterio de atribución de regulación del ejercicio de ciertas competencias(41), y que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas sentencias rara vez han permitido que los Estados recobren algún espacio comunitarizado, ha invocado este principio esencialmente para beneficiar al sistema comunitario europeo, conforme a tres criterios:

a) La exclusividad. Se ha de determinar si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, en el caso de que no fuera una competencia exclusiva, determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario(42).

(40) Abordado en sus posibles ámbitos de aplicación, como principio de organización o de actuación administrativa, el principio de subsidiariedad sigue siendo un concepto jurídico indeterminado y un término ambivalente. Véanse CARRO MARTÍNEZ, A., «La Unión Europea y el principio de subsidiariedad», *op. cit.*, pp. 217-221; LENAERTS, K., y VAN YPERSELE, P., «Le principe de subsidiarité et son contexte: Etude de l'article 3B du Traite CE», *Cahiers de Droit Européen*, 1-2, 1994, pp. 3 ss.; GIL-ROBLES Y GIL-DELGADO, J. M., «El principio de subsidiariedad en la construcción europea», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 2, 1993, pp. 8-12.

(41) «La noción de subsidiariedad está cargada de un contradictorio magnetismo», en MANGAS MARTÍN, A., «El Tratado de Unión Europea: análisis de su estructura general», *Gaceta Jurídica Europea de la CE y de la Competencia*, D-17, septiembre, 1992, p. 47.

(42) Dado que el Tribunal de Justicia ha definido como competencias exclusivas la política comercial común, la política de conservación de los recursos pesqueros, la política monetaria y las normas de competencia imprescindibles para el funcionamiento del mercado único o la unión aduanera, el principio de subsidiariedad se aplica a las competencias compartidas, pudiendo en consecuencia ser asumidas por la Comunidad sólo en la medida en que respeta lo que la jurisprudencia comunitaria ha denominado el «test de la subsidiariedad». La Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades de 12 de julio de 2006, en el caso *Ayadi* contra el Consejo, menciona, en su apartado 107, las Sentencias más relevantes al respecto, como son las del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de

b) La discrecionalidad. Los actos comunitarios aprobados como consecuencia de una facultad discrecional reconocida a la Unión por el Tratado no pueden ser impugnados por los particulares a la luz del principio de subsidiariedad.

c) La eficacia. Deberá determinarse si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario, conforme a dos requisitos: 1) Los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros en el marco de sus sistemas constitucionales nacionales; 2) Los objetivos pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad(43).

Una vez aprobado el dictamen motivado conforme a estos requisitos, pruebas y criterios, el Presidente de la Cámara correspondiente debe remitir el acuerdo a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión; y, aunque el Protocolo 2 no establezca nada al respecto, las normas y usos parlamentarios y la lealtad institucional exigen que el Presidente de la Cámara remita también este dictamen al Gobierno a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes. Las consecuencias de la remisión del Dictamen son dos:

2002, en el caso *British American Tobacco e Imperial Tobacco*, la de 14 de abril de 2005, en el caso *Bélgica contra Comisión*, y la del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2003, en el asunto *Van der Bergh Foods contra Comisión*. El caso *Ayadi contra el Consejo*, relativo a actos adoptados en virtud de los artículos 60 y 301 TCE, reconoce que todos los actos derivados de una posición común o una acción común PESC de la Unión quedan al margen del control de subsidiariedad.

(43) Para determinar si se cumple esta segunda condición de la eficacia, el Protocolo alude a los siguientes criterios: *a)* El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales; *b)* Las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros; y *c)* La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 10 de diciembre de 2002, relativa al asunto *British American Tobacco*, controla el cumplimiento de este requisito mediante el análisis de la evolución de las legislaciones nacionales en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, que definió como «heterogénea», y comprobó que las acciones individuales de los Estados miembros no habían alcanzado satisfactoriamente el objetivo de eliminar ciertos obstáculos a la libre circulación de productos del tabaco, requiriéndose, por tanto, una acción comunitaria.

a) El deber de reexamen limitado al autor de la iniciativa. Cuando los dictámenes parlamentarios recibidos por las instituciones comunitarias alcancen el umbral de votos establecido en el Protocolo, la institución u órgano autor de la iniciativa debe «volver a estudiar su propuesta». Atribuyendo dos votos a los Parlamentos unicamerales y uno a cada una de las Cámaras de los bicamerales —para mantener la paridad entre Estados—, el Protocolo establece dos umbrales: 1) Umbral general fijado en un tercio del total de votos, lo que implica dieciocho votos para el deber de reexamen; y 2) Umbral para los actos relativos a la cooperación judicial en materia penal y cooperación policial, en cuyo caso el umbral se reduce a la cuarta parte de los votos, lo que se traduce en catorce votos. Según dispone el artículo 7.2, cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reduce a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.

En consecuencia, si se obtienen los votos indicados, la institución u órgano autor debe volver a estudiar su propuesta y, tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión debe motivarse y su adopción deriva en las siguientes consecuencias: en primer lugar, el procedimiento legislativo debe interrumpirse en el Parlamento Europeo o en el Consejo hasta que el autor de la iniciativa vuelva a examinar el texto. Y, en segundo lugar, debe haber una decisión formal y motivada de la institución u órgano autor sobre el mantenimiento, modificación o retirada de la propuesta. Este dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberá ser transmitido al legislador de la Unión para que los tenga en cuenta en el procedimiento y, por aplicación del principio de lealtad institucional, se notificará también a los Parlamentos nacionales, o al menos a los que formularon dictamen. En esta cuestión el Protocolo sólo se prescribe, como vimos, que si

el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros y si el proyecto de acto legislativo 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 (art. 6).

b) El reexamen por el legislador de la Unión Europea en el marco del procedimiento legislativo ordinario. Una de las aportaciones novedosas del Tratado de Lisboa es el apartado 3 del artículo 7 del Protocolo 2, en virtud del cual, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (dos para cada Estado y uno para cada Cámara en los sistemas bicamerales), la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta, y si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Este dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento. En este caso, antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión. Y si, por mayoría del 55 por 100 de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimaré la propuesta legislativa(44).

(44) Este procedimiento de «tarjeta naranja» se diferencia del denominado como «tarjeta amarilla» del apartado a) y representa una fórmula de equilibrio frente a quienes defendían una suerte de «tarjeta roja», por la que una mayoría absoluta de Parlamentos nacionales pudiese llegar a vetar una iniciativa comunitaria, y los que veían con recelo esa posibilidad, por entender que con ella podría buscarse la paralización de determinadas iniciativas de la Comisión Europea. *Informe, ibid.*

3.4. Funciones europeas de las Cortes Generales en el procedimiento de reforma de los Tratados de la Unión Europea

Las funciones europeas de las Cortes Generales alcanzan asimismo al procedimiento de reforma de los Tratados europeos: iniciativa, consulta y participación en la Convención a través de representantes. En virtud del artículo 48 del TUE, los Tratados podrán modificarse con arreglo a un procedimiento de revisión ordinario o con arreglo a procedimientos de revisión simplificados. En el caso del procedimiento de revisión ordinario, el párrafo 2 dispone que el Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá estos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales. Y, conforme al párrafo 3, si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo(45).

(45) La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4. El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. En virtud del párrafo 4, el Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. Conforme al párrafo 5, si transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han rati-

Tras la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, el artículo 3.1) de la Ley 8/1994 dispone para el cumplimiento de sus fines, que la Comisión Mixta para la Unión Europea tendrá la competencia para participar en los procedimientos de revisión simplificados de los Tratados previstos en el artículo 48.7 del TUE. En particular, la oposición de las Cortes Generales a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo de autorización al Consejo para que se pronuncie por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad o para que adopte actos legislativos por el procedimiento legislativo ordinario en vez de por un procedimiento especial, corresponderá a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Si los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado ratificasen la propuesta de oposición a la iniciativa del Consejo Europeo, dicha decisión se tramitará en los términos que reglamentariamente se determinen con traslado al Gobierno para su conocimiento. El mismo procedimiento será aplicable a la oposición de las Cortes Generales a las decisiones del Consejo relativas a la determinación de los aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas que puedan ser objeto de los actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81.3 del TFUE.

3.5. Funciones de adaptación del Derecho parlamentario al Derecho de la Unión Europea

La redacción del Tratado por el que se instituyó una Constitución para la Unión Europea y, tras su abandono, el Tratado de Lisboa, han obligado a las Cortes Generales a estudiar y planificar el impacto de los tratados comunitarios y sus Protocolos en el Derecho parlamentario español. Dos grupos de trabajo se constituyeron en la Comisión Mixta para la Unión Europea durante las VIII y IX Legislaturas para aprobar sendos Informes sobre esta materia: a) Informe del Grupo de Trabajo creado para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de

ficado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión.

Subsidiariedad que acompaña al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa; y *b*) Informe relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007(46). Debemos citar asimismo los trabajos de la Ponencia sobre aplicación en España de la Estrategia de Lisboa, en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea, creada el 25 de noviembre de 2008.

Originariamente, la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 27 de septiembre de 2005, acordó la creación de un Grupo de Trabajo en su seno que estudiase la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompañaba al «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». Tres años después, la misma Comisión Mixta para la Unión Europea creó, en su sesión celebrada el 17 de junio de 2008, la Ponencia de estudio de los efectos para las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, así como de las demás medidas previstas en dicho Tratado, todo ello de acuerdo con el texto redactado por el mencionado Grupo de Trabajo formado en 2005(47) y atendiendo al siguiente calendario en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales: el Grupo de Trabajo fue constituido el día 15 de febrero de 2006, el día 22 de febrero de 2006 quedó aprobado el programa de las comparecencias de distintas autoridades y expertos en asuntos europeos, y el día 20 de noviembre de 2007 se aprobó el Informe por el Grupo de Trabajo. Al acordarse finalmente el Informe por la Comisión Mixta cuatro días después (17 de diciembre de 2007) de la firma del Tratado de Lisboa (13 de diciembre de 2007), pasó a denominarse Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea relativo a la

(46) Proyecto de Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007.

(47) *Diario de Sesiones de las Cortes Generales*, Comisiones Mixtas, 2009, IX Legislatura, núm. 39; y *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, IX Legislatura, Serie A, núm. 42, de 11 de septiembre de 2008.

aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007. Toda vez que el Tratado de Lisboa asume sustancialmente, con alguna modificación, la regulación del referido Tratado Constitucional en lo referente al control del principio de subsidiariedad, como afirma el propio Informe, el Grupo de trabajo adaptó parcialmente su texto a las previsiones del Tratado de Lisboa, que constituye en consecuencia la referencia normativa del Informe(48).

A continuación, el 5 de septiembre de 2008 se creó la Ponencia de estudio de los efectos para las Cortes Generales del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, compuesta por el Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea, tres representantes de los grupos Socialista y Popular y uno de los demás grupos parlamentarios, cuyos trabajos se fundamentaron, en el Informe que fue aprobado por unanimidad en esta Comisión el 18 de diciembre de

(48) Anexo I. Actuaciones realizadas por el grupo de trabajo para el estudio de 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. A) Creación. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 27 de septiembre de 2005, a propuesta de la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la citada Comisión, aprobó por asentimiento la creación, de un Grupo de Trabajo en su seno 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. B) Objeto. El objeto de la actividad del Grupo de Trabajo consistirá en examinar las repercusiones parlamentarias del sistema de alerta temprana previsto en el Protocolo anejo al Tratado por el que establece una Constitución para Europa, analizar las diferentes soluciones adoptadas por otros Parlamentos de la Unión Europea y realizar propuestas que pudieran ser de aplicación por las Cortes Generales. C) plazo de los trabajos. El plazo para la finalización de sus trabajos estaba en principio previsto para el 30 de junio de 2006, fecha en que debería haber elaborado y sometido su informe a la aprobación de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Dicho plazo fue ampliado por la propia Comisión Mixta, en su sesión de 3 de octubre de 2006, hasta el día 30 de junio de 2007. Posteriormente, dicho plazo fue nuevamente ampliado por la propia Comisión Mixta, en su sesión de 19 de junio de 2007, hasta el 30 de diciembre de 2007. *DS*, Comisión Mixta para la Unión Europea, núm. 44, p. 17, de 27 de septiembre de 2005. Creación de Grupo de trabajo; *DS*, Comisión Mixta para la Unión Europea, núm. 75, p. 17, de 3 de octubre de 2006. Prórroga del plazo para la presentación del Informe, *DS*, Comisión Mixta para la Unión Europea, núm. 104, p. 15, de 19 de junio de 2007. Prórroga del plazo para la presentación del Informe, *DS*, Comisión Mixta para la Unión Europea, núm. 118, p. 2, de 18 de diciembre de 2007.

2007(49), siendo su objeto la realización de propuestas en relación a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, así como de las demás medidas previstas en este Tratado que puedan tener efectos para las Cámaras(50).

3.6. Funciones de las Cortes generales en el ámbito de la «cooperación interparlamentaria»

Está pacíficamente aceptado en la doctrina iuspublicista europea que aún no se ha construido una teoría jurídica sobre las funciones de cooperación interparlamentaria que corresponden a los Parlamentos nacionales en materia comunitaria. Ni siquiera se ha abordado, salvo algunas categorías conceptuales de Derecho parlamentario en Holanda o Reino Unido, 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. Además, en no pocas ocasiones la 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) que pueda trastocar el equilibrio de fuerzas o regla-

(49) Ponencia de estudio sobre los efectos para las Cortes Generales del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Acuerdo de la Comisión Mixta. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 17 de junio de 2008, a propuesta de la Mesa y de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la citada Comisión, ha acordado la creación de una Ponencia de estudio de los efectos para las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, así como de las demás medidas previstas en dicho Tratado, todo ello de acuerdo con el Informe que sobre dicha materia fue aprobado por unanimidad por la Comisión Mixta para la Unión Europea el 18 de diciembre de 2007. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, IX Legislatura, Serie A, núm. 42, de 11 de septiembre de 2008.

(50) http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/DS/CM/CM_039.PDF.

mentaria que supere la fórmula de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el caso del Reino Unido, la Cámara de los Lores, tras entender como deseable los intentos de coordinación entre las dos Cámaras del Parlamento 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 términos generales, todavía deben ser articulados los procedimientos técnicos de 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 del Tratado de Lisboa, en virtud del artículo 9 del Protocolo 1, 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» (art. 10 *in fine*).

En el ámbito organizativo, debemos referirnos a: *a) La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios*(51); y

(51) 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 abierto un registro específico. Pues bien, esta primera experiencia se realizó entre el 1 de marzo y el 12 de abril de 2005 respecto a la propuesta de la Comisión relativa al tercer paquete ferroviario. La Secretaría de la COSAC elaboró un informe que presentó en la XXXIII COSAC celebrada en Luxemburgo los días 17 y 18 de mayo de 2005, con participación de 31 Cámaras (únicamente 6 Parlamentos no lo hicieron por diferentes motivos), que expusieron sus justificaciones acerca de las siguientes cuestiones del procedimiento de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: *a) Brevedad del plazo; b) Dificultad de conocer las opiniones de otros Parlamentos; c) Retraso en obtener algunas de las traducciones oficiales; d) Insuficiencia de la motivación de la iniciativa por la Comisión Europea, al no haber participado en la prueba; e) Dificultad de distinguir entre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (de hecho algunas Cámaras se han referido a la vulneración de este principio, aunque sobre éste no cabe aplicar el sistema de alerta temprana); f) Problemas para poder contar con tiempo suficiente de los informes que puedan elaborar los Parlamentos regionales; y g) Propuesta de extender esta prueba al programa anual de la Comisión. Como explica el Informe de las Cortes Generales, el único Parlamento que mantuvo un criterio contrario a la realización de esta prueba fue el *Bundestag* alemán, por entender que había que esperar hasta que entrase en vigor el Tratado Constitucional. No obstante, este criterio ha sido corregido posteriormente, anunciando la intención de participar en la segunda prueba. 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.^ª) 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. El plazo para que los Parlamentos nacionales presentes observaciones concluyó el 27 de septiembre de 2006. Once Cámaras de nueve Estados miembros enviaron dentro del plazo un informe. Con posterioridad hasta veintidós Cámaras de diecisiete Estados miembros participaron de la experiencia. Quince Cámaras de doce Estados miembros utilizaron IPEX. Cuatro Cámaras (de Bélgica, Holanda, Reino Unido y República Checa) entendieron que se vulneraba el principio de subsidiariedad con esta iniciativa; y 2.^ª) 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. En este caso, diez Cámaras de nueve Estados miembros enviaron sus informes en plazo, cifra que subió hasta veintiséis cámaras de veinte Estados miembros. Veinte Cámaras de dieciséis Estados miembros utilizaron IPEX. Sólo la Cámara de Diputados de Luxemburgo consideró que la iniciativa vulneraba el principio de subsidiariedad, si bien otros Parlamentos cuestionaron*

b) El Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX)(52), 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 el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad(53).

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, Turquía y 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, quien es miembro permanente de la Junta. El Apoyo Central está compuesto por cuatro miembros de los países representados en la Junta IPEX y un representante del Parlamento Europeo. Ade-

la base legal de la iniciativa (el *Bundesrat* alemán) o la insuficiencia de la motivación de dicha base legal o consideraron que infringía el principio de proporcionalidad (hasta siete Cámaras lo hicieron). De estas experiencias, los Informes de la COSAC han insistido en los mismos problemas: insuficiencia del plazo de seis semanas, que hace que un número limitado de Parlamentos nacionales estén en condiciones de llevar a cabo el examen de subsidiariedad; la dificultad de trazar la frontera entre este principio y el de proporcionalidad; retrasos en la recepción de algunas versiones lingüísticas; insuficiencia de la motivación de la Comisión Europea y dificultades en la cooperación interparlamentaria.

(52) El acrónimo IPEX hace referencia a la expresión inglesa «Interparliamentary EU Information Exchange»: Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea.

(53) El 30 de junio de 2006 se abre la página permanente IPEX con la dirección www.ipec.eu. A finales de 2006, se adoptó la decisión de abrir la página al público.

más, 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 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(54).

3.7. La función de garante de la subsidiariedad atribuida al Congreso y al Senado ante la jurisdicción europea

Aunque ya era posible en virtud del artículos 230 TCE-263 TFUE, el Tratado de Lisboa consolida y regula expresamente en el Protocolo 2 del TUE un derecho procesal de participación de los Parlamentos nacionales ante la jurisdicción europea que, como función de garante de la subsidiariedad, comprende desde el dictamen hasta incluso el reconocimiento de una legitimación procesal para ejercitar el recurso de anulación en nombre del Estado. Al respecto, dispone

(54) 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.

el artículo 8 del Protocolo 2 que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del TFUE por un Estado miembro, o transmitidos por éste «de conformidad con su ordenamiento jurídico»(55) en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo, sea el Congreso de los Diputados o el Senado(56). De esta manera, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, siguiendo la previsión del Protocolo análogo del Tratado Constitucional, confiere a los Parlamentos nacionales la potestad de pronunciarse sobre los recursos por violación por un acto legislativo europeo del principio de subsidiariedad, comprometiendo en esta decisión al propio Estado.

En cuanto a la eficacia jurídica de este acto del Poder legislativo, aunque algunos autores han debatido sobre el carácter jurídico o meramente político de la decisión parlamentaria y su vinculación para el Gobierno, todo dependerá de la naturaleza jurídica de la disposición o acuerdo. En nuestro bicameralismo asimétrico y desigual, la sintonía política de la Cámara Baja con el Gobierno y el trabajo conjunto de ambas Cámaras en la Comisión Mixta para la Unión Europea limitan las posibilidades de enfrentamiento entre el Gobierno y las Cortes Generales(57). Sólo sería susceptible de exteriorizarse una discrepancia en el supuesto de que un Senado con mayoría parlamentaria diferente a la del Congreso, para manifestar una desavenencia en materia euro-

(55) Un generoso margen de autonomía procedimental se atribuye a las Cámaras para concretar las consecuencias del pronunciamiento parlamentario. El Protocolo 2 establece que los Estados miembros interpondrán el recurso «de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo». Cada Estado determina el grado de vinculación y efectos de la decisión adoptada en la sede parlamentaria.

(56) Cfr. ARAGÓN REYES, M., «El objeto del recurso de inconstitucionalidad: los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», en VVAA, *Comentarios a las leyes políticas. Constitución Española de 1978*, vol. 12, Edersa, Madrid, 1988, p. 177; PUNSET, R., «El control jurisdiccional de la actividad de la asamblea y del estatuto de sus miembros en el Derecho español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985, pp. 35-94.

(57) El Informe del Grupo de Trabajo propone que la decisión se adopte por la Comisión Mixta para la Unión Europea, con la posibilidad de que el Pleno de cada Cámara ayoque la competencia a iniciativa de un número de diputados o senadores.

pea, avocara la competencia de la Comisión Mixta y tomara en Pleno una decisión contraria a la posición gubernamental. Si se tratase de un acuerdo sin valor normativo o una disposición normativa con efectos parlamentarios internos, la vinculación será política. Sólo para el caso hipotético de que las Cámaras aprobaran una disposición legal en esta materia contra la posición gubernamental, hecho altamente improbable dado que en nuestro parlamentarismo racionalizado resulta excepcional la aprobación de disposiciones legales contra el parecer del Gobierno, sería conveniente que la vinculación del Gobierno se regulara en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, con una cláusula «sin perjuicio», por ejemplo, sin perjuicio de que alguna iniciativa europea sobrevenida u otra circunstancia fundada en el interés general recomendaran la no interposición del recurso(58). En la línea marcada por el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997, sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, que otorga al Gobierno una facultad decisoria tras la solicitud de la Comunidad Autónoma(59), el mencionado Informe del Grupo de Trabajo defiende que el Gobierno pueda descartar la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta «cuando concurren motivos de claro y manifiesto interés nacional». Una decisión que, según este Informe, debería justificarse ante la Cámara o la Comisión Mixta proponente mediante la inmediata comparecencia del representante del Gobierno.

En cuanto al procedimiento, dado el breve plazo de dos meses previsto en el artículo 230 TCE para interponer el recurso de anulación, la Comisión Mixta para la Unión Europea debería adoptar

(58) En Austria, el Gobierno está obligado a elevar al Tribunal los recursos que haya aprobado el Parlamento nacional «salvo que aprecie la existencia de un claro interés nacional contrario».

(59) En virtud del artículo 2.º del Acuerdo de 11 de diciembre de 1997, una vez formulada la petición por una Comunidad Autónoma, el Gobierno, a través de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas, resuelve mediante decisión motivada después de haber dado audiencia a las Comunidades Autónomas interesadas sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso de anulación o de la demanda de intervención.

una resolución motivada en un plazo razonable (no superior a las seis semanas) desde la publicación del acto en el Diario Oficial de la Unión Europea, de manera que haya tiempo para la preparación y formalización. Será el Presidente de la Cámara quien deba remitir la resolución motivada al Gobierno a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes Generales, toda vez que el Gobierno es el sujeto legitimado para asumir la representación procesal de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea(60).

Tras la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, el artículo 3.k) de la Ley 8/1994 dispone para el cumplimiento de sus fines, la Comisión Mixta para la Unión Europea tendrá la competencia de solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción del principio de subsidiariedad. A tal fin, en el plazo máximo de seis semanas desde la publicación oficial de un acto legislativo europeo, la Comisión Mixta para la Unión Europea podrá solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación

(60) El Informe del Grupo de Trabajo, propone los siguientes contenidos procedimentales: *a)* En el plazo máximo de cuatro semanas desde la publicación de un acto legislativo europeo susceptible de recurso de anulación, dos grupos parlamentarios, la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea o la Subcomisión permanente encargada de la aplicación del principio de subsidiariedad, podrán presentar una iniciativa motivada en tal sentido, en la que de forma sucinta se justifique la infracción del principio de subsidiariedad por el acto legislativo europeo; *b)* La Comisión Mixta para la Unión Europea deliberará y adoptará una decisión en el plazo de seis semanas desde la publicación del acto legislativo europeo que se pretende impugnar. El procedimiento será el previsto en la Recomendación 9.^a, entendiéndose que las enmiendas serán a la motivación de la interposición del recurso; *c)* Antes de la decisión de la Comisión Mixta para la Unión Europea, la propia Comisión Mixta, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la respectiva Cámara podrán solicitar a los correspondientes Plenos la avocación de la deliberación y votación final de la iniciativa de interposición del recurso; *d)* El Gobierno podrá descartar la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta «cuando concurren motivos de claro y manifiesto interés nacional». Esta decisión deberá justificarse ante la Cámara o la Comisión Mixta proponente, mediante la inmediata comparecencia de un representante del Gobierno; *e)* La representación y defensa del Reino de España en este tipo de recursos será la establecida con carácter general, si bien el Estatuto del Tribunal de Justicia permite articular diversas fórmulas de colaboración con los Servicios Jurídicos de las Cámaras, a efectos de poder trasladar los criterios de éstas al aprobar su dictamen; y *f)* En cuanto a la capacidad de autorizar a desistir del recurso en estos supuestos, debe corresponder a la Cámara concernida siguiendo un procedimiento semejante al seguido para adoptar la decisión de litigar.

contra dicho acto por infracción del principio de subsidiariedad. No obstante, el Gobierno podrá descartar, de forma motivada, la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta para la Unión Europea. Esta decisión deberá justificarse mediante la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, cuando ésta así lo solicite.

En síntesis, el Congreso y el Senado también tienen atribuida por el TUE una relevante función europea, en nombre de España, en el ámbito de la función jurisdiccional(61).

III. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN LAS FUNCIONES EUROPEAS DE LAS CORTES GENERALES

La descentralización política inherente al Estado de las Autonomías, con diecisiete parlamentos autonómicos y la consiguiente territorialización del poder legislativo, derivó asimismo en la territorialización del reglamento parlamentario, que corresponde a las Cortes Generales y a cada una de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Como hemos adelantado, la participación del Congreso de los Diputados y del Senado en el mecanismo de alerta temprana en aplicación del llamado principio de subsidiariedad, está abierta, asimismo, a los parlamentos autonómicos como función consultiva y como derecho de información en las materias de las que sean titulares de competencias legislativas. En virtud del artículo 6 *in fine* del Protocolo 2, incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas,

(61) En sentido contrario se pronuncia Díez-Hochleitner, quien afirmó que el Protocolo no obliga a articular ningún mecanismo en virtud del cual los gobiernos de los Estados miembros queden vinculados por una petición de los Parlamentos nacionales. Este autor prefiere la regulación de esta materia por actos legislativos, bastando para ello con acuerdos de carácter político, que vinculan sólo políticamente y por medio de los cuales se promovería la posibilidad de que las Cámaras formularan, con carácter políticamente vinculante para el Gobierno, una petición al Gobierno para que interpusiera un acto de anulación contra un acto legislativo de la Unión Europea por vulneración del principio de subsidiariedad. *Informe. Ibid.*

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 Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Además, 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, debiendo incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de estos principios, 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. 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.

En el bloque de la constitucionalidad, también 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. Así, por ejemplo, en el Capítulo III del Título IX de la LO 2/2007, de 19 de marzo, del Estatuto de Autonomía de Andalucía, bajo la rúbrica de «Relaciones con las instituciones de la Unión Europea», se define el denominado «marco de relación» —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)— que se concreta en el art. 237, sobre «Consulta al Parlamento de Andalucía», en la siguiente disposición: «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». En el mismo sentido, el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en su Capítulo III. *Acción exterior de la Generalitat*, contiene el artículo 188 de la LO 6/2006, de 19 de julio. *Participación en el control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad*, según el cual, 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. Asimismo, 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 siguiente previsión: 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 Comunitat Valenciana.

Pues bien, ¿cómo se articula procedimentalmente la consulta regional, la consideración de la dimensión regional y el estudio del impacto sobre la legislación regional? Según el citado 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(62), de manera que, siguiendo el principio comunitario de autonomía institucional y procedimental, se confía a cada Cámara del Parlamento del Estado miembro

(62) 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, op. cit.*

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 facultad 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(63); *e)* Dado que los plazos son breves y se pretende que el Parlamento regional pueda participar o influir en el contenido del dictamen moti-

(63) 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 recomienda 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.

vado, parece necesario establecer un mecanismo fluido de relación e información interparlamentaria entre las Cortes generales y los diecisiete parlamentos autonómicos, en cuya realización sería deseable atribuir un mayor protagonismo orgánico a los cincuenta y seis senadores de designación autonómica, especialmente los que unen esta condición a la de diputado autonómico(64); f) En materia de la competencia legislativa exclusiva 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 facilitar la 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(65).

Sobre el procedimiento, en la regulación de la Ley 8/1994 tras la reforma de la Ley 24/2009, 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. Una vez remitidas las iniciativas, las Asambleas autonómicas deben tener un plazo razonable (el Informe se re-

(64) Defiende el Informe que, debido a la «total atención que presta la Comisión a las observaciones», los Parlamentos debería examinar las propuestas cuando están en fase de «libro verde» o de «libro blanco».

(65) 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. Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2007.

fería 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 la 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(66). Además, en materia de la competencia legislativa exclusiva 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.

En resumen, cuando la Ley 24/2009 impone una obligación a las dos Cámaras de remitir las iniciativas legislativas de la Unión Europea a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas sin prejuzgar el ámbito de las competencias implicadas(67), configura dos derechos de los Parlamentos autonómicos regulados con requisitos de tiempo: por una parte, un derecho a la remisión de

(66) El Informe del Grupo de Trabajo propuso 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, 18 de diciembre de 2007, cit.

(67) El Informe del Grupo de Trabajo defiende un contenido amplio para la reforma de la Ley 8/1994, de 19 de mayo: las obligaciones del Gobierno: informes que deba remitir y plazos para su envío, comparecencia ante los órganos parlamentarios; concreción de los órganos de las Cortes Generales con competencia para emitir los dictámenes motivados en la materia o para participar en el procedimiento; atribución de la competencia general a la Comisión Mixta para la Unión Europea u a otros órganos; requisitos para avocación de la competencia a los Plenos de las Cámaras, competencia de otras Comisiones de las Cámaras para emitir informe a requerimiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea; y participación de los Parlamentos autonómicos; procedimiento de remisión a éstos de las propuestas legislativas europeas y efectos de los dictámenes que éstos puedan aprobar. *Ibidem*.

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.

Ahora bien, ocurre que, ante la puesta en funcionamiento y desarrollo de estas funciones parlamentarias de las Comunidades Autónomas, y en particular, ante la aplicación del sistema de alerta temprana, durante los años 2009 y 2010 ha surgido un proceso caracterizado por la heterogeneidad de modelos, la diversidad de respuestas y el desigual interés entre los distintos parlamentos autonómicos. Esta desorganización del sistema español de relaciones interparlamentarias ante la necesaria implantación y el conveniente cumplimiento de los cometidos previstos en el Tratado de Lisboa lleva a plantearnos la oportunidad de regular en una ley de armonización los principios generales sobre el procedimiento de tramitación parlamentaria de las importantes funciones europeas de las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos. En este sentido, según el artículo 150.3 CE, el Estado podrá dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las Comunidades Autónomas aun en el caso de materias atribuidas a la competencia de ésta, cuando así lo exija el interés general, correspondiendo a las Cortes Generales, por mayoría absoluta de cada Cámara, la apreciación de esta necesidad. En el ámbito que estamos analizando, esta ley de armonización se proyectaría sobre la esfera de las competencias normativas exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia parlamentaria (potestad de autogobierno), y, en particular, sobre las potestades o funciones normativas que, en ejercicio de las funciones parlamentarias europeas de las Comunidades Autónomas, han sido possibilitadas por el Tratado de la Unión Europea y posteriormente reguladas en España por la Ley 8/1994 en su redacción de la Ley 24/2009.

En cuanto al contenido de esta posible ley de armonización de las relaciones de cooperación interparlamentaria, cabe realizar tres

consideraciones. En primer lugar, el artículo 150.3 CE se refiere a principios, no a normas articuladas que sustituyan o suplan los preceptos de las leyes de las Comunidades Autónomas, puesto que las leyes de armonización deben de respetar y no anular la autonomía de los Parlamentos autonómicos. La ley de armonización se proyectaría sobre el ámbito de las competencias normativas exclusivas de las Comunidades Autónomas sin alterar su régimen, fijando simplemente algunos principios armonizadores para que los dictámenes y la participación de los Parlamentos autonómicos se cumplimenten con todas las garantías de audiencia y publicidad y finalmente puedan integrarse en el procedimiento establecido en las Cortes Generales.

En segundo lugar, sería deseable que estos principios fueran el resultado consensuado de las relaciones interparlamentarias y de la experiencia autonómica habida durante los años 2009 y 2010, así como del amplio trabajo desarrollado en el ámbito de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)(68) y la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE). Y, en tercer lugar, la ley de armoni-

(68) 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. La Secretaría de la COSAC elaboró un informe que presentó en la XXXIII COSAC celebrada en Luxemburgo los días 17 y 18 de mayo de 2005, con participación de 31 Cámaras (únicamente seis Parlamentos no lo hicieron por diferentes motivos), que expusieron sus justificaciones acerca de las siguientes cuestiones del procedimiento de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: *a)* Brevedad del plazo; *b)* Dificultad de conocer las opiniones de otros Parlamentos; *c)* Retraso en obtener algunas de las traducciones oficiales; *d)* Insuficiencia de la motivación de la iniciativa por la Comisión Europea, al no haber participado en la prueba; *e)* Dificultad de distinguir entre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (de hecho algunas Cámaras se han referido a la vulneración de este principio, aunque sobre éste no cabe aplicar el sistema de alerta temprana); *f)* Problemas para poder contar con tiempo suficiente de los informes que puedan elaborar los Parlamentos regionales; y *g)* Propuesta de extender esta prueba al programa anual de la Comisión. Como explica el Informe de las Cortes Generales, el único Parlamento que mantuvo un criterio contrario a la realización de esta prueba fue el Bundestag alemán, por entender que había que esperar hasta que entrase en vigor el Tratado Constitucional.

zación que planteamos podría contener los siguientes principios ya previstos por algunos Parlamentos Autonómicos (Galicia, País Vasco, Andalucía, Castilla-La Mancha...): *a)* Principio de preferencia en la tramitación del procedimiento; *b)* Principio de audiencia para los grupos parlamentarios(69), entes locales, agentes sociales, instituciones y asociaciones representativas; *c)* Principio de publicidad íntegra del expediente parlamentario(70) y *d)* Principio de motivación.

En síntesis, ante la heterogeneidad de respuestas procedimentales existente en las distintas Comunidades Autónomas(71), y mientras no se adopte un modelo ordenado de relaciones interparlamentarias para el cumplimiento de las funciones europeas, se trataría de una ley que permitiera establecer una serie de principios generales

(69) Sobre las comparecencias parlamentarias en el Parlamento e Cataluña, véase, *Diari De Sessions. Sèrie C*, núm. 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.

(70) Debemos destacar la publicidad íntegra del expediente que, con una documentación completa insertada en el Boletín Oficial del Parlamento, realiza el Parlamento de Galicia. Se dispone en la publicación oficial: «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: 1.º) Escrito del Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea. 2.º) 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. 3.º) Documento COM (2009) 338 final, con la iniciativa europea objeto del ensayo piloto. 4.º) Documento Aide-mémoire julio 2009, con una memoria complementaria». *BOPG*, 62, VIII Legislatura, de 28 de agosto de 2009, sites/parlamentogalicia/bibliotecaboletinsoficials/b80062_2.PDF.

(71) Sobre las heterogéneas respuestas de los Parlamentos Vasco, de Andalucía, Navarra o Castilla-La Mancha, véanse: Resolución General de Presidencia del Parlamento Vasco de 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 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.; Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de 18 de noviembre de 2009, *Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea*. *BOPA* núm. 344, de 23 de noviembre de 2009, pp. 43-44; y Acuerdos de la Mesa y Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, de 9 de noviembre de 2009.

para promover y armonizar la competencia exclusiva de los Parlamentos autonómicos —la competencia exclusiva sobre la actividad parlamentaria en el desarrollo de funciones europeas— con el fin de integrar sus dictámenes en la voluntad de las Cortes Generales(72). Como última técnica normativa de cierre de carácter eventual, consensuado y voluntario del sistema interparlamentario español, fundamentada en el interés general (supuesto de hecho habilitante) y en la inexistencia de otro título competencial del Estado para tal fin(73), la ley de armonización que planteamos estaría dirigida a incardinar con eficacia el procedimiento de participación de las Cortes Generales en el proceso legislativo europeo, conforme a una concepción sistemática y cooperativa(74).

(72) Alberti alude 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*.

(73) Véase STC 76/1983, de 5 de agosto. *BOE* núm. 197, de 18 de agosto de 1983, F.J. 3.º.

(74) Sobre este concepto y los requisitos de las leyes de armonización, véanse J. SALAS HERNÁNDEZ, «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», *Revista de Administración Pública*, núm. 100-102, 1983, pp. 433-452; «Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización», en AAVV, *Organización territorial del Estado: Comunidades Autónomas*. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1984, vol. 1, pp. 55-77; J. L. VILLAR PALASÍ, «Leyes Marco, Leyes Orgánicas de transferencia o delegación y Leyes de armonización: artículo 150», en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978. Cortes Generales*, Madrid. 1996-1999, vol. XI, pp. 321-355; J. FERRANDO BADÍA, «Las leyes marco y las leyes de armonización del artículo 150 de la Constitución», *Los procesos de formación de las Comunidades Autónomas: Aspectos jurídicos y perspectivas políticas*, vol. 2, 1984, pp. 417-442; F. DE CARRERAS SERRA, E. AJA FERNÁNDEZ, «Carácter de las leyes de armonización», *Revista de Derecho Político*, núm. 18-19, 1983, pp. 59-76; F. PASCUA MATEO, «Las Leyes de armonización: esbozo de una construcción dogmática», *Revista de Administración Pública*, núm. 167, 2005, pp. 147-192.

IV. EL TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO FUENTE DE DERECHO PARLAMENTARIO

1. *¿En su condición de norma que atribuye funciones europeas a las Cortes Generales, el Tratado de la Unión Europea debe considerarse una fuente de Derecho parlamentario?*

Al ser una norma que, en virtud del artículo 93 CE y de la LO 1/2008, atribuye funciones europeas a las Cortes Generales, el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos pasan a formar parte, desde su entrada en vigor, del conjunto de fuentes del Derecho parlamentario español, si bien esta calificación no comporta una consideración constitucional distinta a la que goza el Derecho comunitario en el resto del ordenamiento jurídico. El Derecho parlamentario es sólo un sector del ordenamiento pero no un verdadero ordenamiento, lo que significa, como afirma Aragón, que no es ahí el lugar en qué deba dilucidarse «qué» son las fuentes, sino «cuáles» son las fuentes que en tal sector operan⁽⁷⁵⁾.

Esta incorporación del Derecho comunitario a las fuentes del Derecho Parlamentario desmiente, como argumento suplementario de un debate doctrinal ya pacífico, el entendimiento del Derecho Parlamentario como un derecho estatutario. En sus fuentes, el Derecho parlamentario está integrado tanto «por normas especiales directamente producidas por la entidad» (definición por su origen) como por «normas de naturaleza heterogénea y variada procedencia» dirigidas a regular de manera singular a esa entidad o a sus compo-

(75) En materia de fuentes, el Derecho parlamentario se concibe como un conjunto normativo definido como un subordenamiento o sector del ordenamiento que resulta de la división horizontal de poderes — y vertical en el caso de los reglamentos de los parlamentos autonómicos —, sin que pueda hablarse razonablemente, continúa Aragón, de un «ordenamiento parlamentario» encabezado «por las normas constitucionales sobre la materia (directa o indirectamente aplicables) y completado por las normas internas de las Cámaras y por las leyes que también pueden regular actividades que se realicen en aquéllas». Cfr. ARAGÓN REYES, M., «Las fuentes del Derecho parlamentario», *op. cit.*, pp. 30, nota 1, pp. 31-32. Véanse PÉREZ SERRANO, N., «Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario», en PÉREZ SERRANO, N., *Escritos de Derecho Político*, IEAL, Madrid, 1984, pp. 985-1056; y «Naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 105, 1959, pp. 985-1056.

nentes (definición por su objeto)(76). En este segundo sentido, las normas europeas sobre participación de los parlamentos nacionales en el proceso decisorio europeo (información, control, participación, consulta sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cooperación interparlamentaria y participación en el procedimiento ordinario de reforma de los Tratados comunitarios) no toman como elemento básico la regulación exclusiva de una materia ni están dirigidas singularmente al Parlamento sino, más bien, al conjunto del sistema competencial que rige las relaciones de los Estados miembros y la Unión Europea.

2. *¿Debe calificarse como «competencias» o como «funciones» la participación en el proceso decisorio comunitario referidas en el Tratado de la Unión Europea: información, control, participación, consulta sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cooperación interparlamentaria y participación en el procedimiento ordinario de reforma de los Tratados comunitarios?*

Dos argumentos permiten justificar la naturaleza de funciones que se atribuyen a las Cortes Generales y la reserva constitucional que sigue existiendo sobre las competencias del Parlamento. En primer lugar, el Protocolo 1 del Tratado de la Unión Europea se denomina *Sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, sin referencia a atribuciones o a competencias, puesto que sólo se alude al «cometido». En segundo lugar, aunque desde la STC 108/1986 (FJ 12.º) se admitió que la ley atribuyera a las Cortes Generales competencias no previstas en la Constitución, hasta ahora, y en virtud del artículo 66.2 CE, la atribución de competencias a las Cortes Generales ha quedado reservada exclusivamente a la norma constitucional: «Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Go-

(76) La pretensión de independencia del Poder Legislativo respecto de los demás poderes es inútil en un Estado de Derecho que cuenta con controles de constitucionalidad y un sistema de relación entre poderes. Cfr. ARAGÓN REYES, M., «Las fuentes del Derecho parlamentario», *op. cit.* p. 33; HAURIOU, M., *Principios de Derecho Público y Constitucional*, 2.ª ed., Madrid (s.d.), p. 35.

bierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución». En este sentido, Aragón defiende la reserva de Constitución sobre las competencias de las Cortes Generales entendidas como potestades o funciones dentro de la potestad encomendada por la Constitución, única norma que puede decidir esta atribución, que la ley luego puede desarrollar regulando, concretando, modulando y delimitando el ejercicio o el funcionamiento de esas competencias(77). Como consecuencia de ello, los *cometidos* que establece el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos deben ser entendidas como funciones, siempre enmarcadas en las competencias parlamentarias de control, información, etc. que la Constitución de 1978 prevé en cumplimiento de la reserva constitucional sobre las fuentes del Derecho parlamentario.

3. *El Tratado de la Unión Europea y el carácter primario de la Constitución en materia de Derecho Parlamentario*

El Derecho parlamentario español está constitucionalizado. El carácter primario de las normas del Derecho Parlamentario es consecuencia de su configuración como conjunto de «normas que derivan directamente de una habilitación constitucional y que, por tanto, no han de ajustarse, en cuanto a su contenido y modo de producción, a otros criterios o cánones que los previstos en la Constitución y no en otra norma» (López Guerra). En virtud de esta «primariedad» y de la «reserva constitucional» inherente a ella, la norma suprema establece el sistema de fuentes del Derecho Parlamentario, entre las que destaca principalmente el Reglamento parlamentario, como disposición que se subordina a la Constitución (y al Estatuto de Autonomía en el caso de los Reglamentos autonómicos) sin intermediación legal alguna a otra norma y con un «espacio exclusivo de regulación» (Punset)(78). Conforme a esta construcción doctrinal confirmada

(77) *Ibid.*

(78) Cfr. LÓPEZ GUERRA, E., «El control del Derecho parlamentario», en DA SILVA OCHOA, J. C., *Instituciones de Derecho Parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, p. 284; PUNSET, R., «Los Reglamentos de las Cortes Generales», *Revista de Derecho Público*, núm. 98, 1978, pp. 336 y ss.; y «La posición de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», en DA SILVA OCHOA, *op. cit.*, pp. 71 y 75.

por la jurisprudencia constitucional, en el Derecho Parlamentario español la Constitución de 1978 cumple dos funciones: *a)* regular su sistema de fuentes, y *b)* atribuir el carácter de derecho fundamental tutelable en amparo ante el Tribunal Constitucional, con el fundamento del artículo 23 CE y en virtud de la doctrina del Tribunal Constitucional, a ciertas situaciones jurídicas activas creadas por los Reglamentos Parlamentarios.

Ahora bien, sentado este carácter primario y establecida esta reserva constitucional, debemos tener en cuenta dos hechos relevantes. En primer lugar, que junto a esta constitucionalización, tras el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, existen contenidos del Derecho parlamentario que son ser regulados por el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos y, por consiguiente, como ha ocurrido con el resto de la teoría constitucional sobre las fuentes del derecho desde el mismo momento de la incorporación de España al sistema comunitario europeo, la reserva de Constitución sobre las fuentes del Derecho Parlamentario se complementa e integra sistemáticamente, en virtud del artículo 93 CE y de las leyes orgánicas de autorización de tratados, por el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos, que *comunitarizan* parcialmente el ámbito de actuación de las Cortes Generales.

En segundo lugar, la mencionada constitucionalización y comunitarización del Derecho parlamentario provoca tres efectos: *a)* Limitar la capacidad normadora del Reglamento parlamentario toda vez que los principios constitucionales y el principio de subsidiariedad —principio del Derecho constitucional europeo en su ámbito competencial— se proyectan sobre amplias materias del Derecho Parlamentario⁽⁷⁹⁾; *b)* Convertir a la jurisprudencia constitucional y a la jurisprudencia comunitaria en cuasifuentes

(79) B. Pendás ha planteado que las llamadas «otras fuentes» del Derecho Parlamentario y, en concreto, los principios jurídicos, son en puridad las fuentes prioritarias de este sector del ordenamiento, de modo que las fuentes de apariencia secundaria son protagonistas hoy día de una rebelión victoriosa frente al predominio tradicional de la ley escrita. De ahí se desprende la oportunidad de un proceso de revisión conceptual y teórica, que aquí y ahora sólo es posible constatar y sugerir: se trata, pues, de un simple esbozo de la imprescindible construcción principalista del Derecho parlamentario», PENDÁS, B., «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principalista», en DA SILVA OCHOA, *op. cit.*, p. 223. Sobre el

del Derecho parlamentario — para algunos autores en fuente propiamente dicha—; y *c*) Crear un ámbito normativo indisponible por el Parlamento nacional, impidiendo las mutaciones normativas o consuetudinarias, y reduciendo aún más el ámbito de exclusividad de la autonomía y control interno del Parlamento respecto de los actos parlamentarios. En relación con este tercer efecto, en el ámbito del principio de subsidiariedad y demás materias reguladas por el Tratado de la Unión Europea, cualquier disposición o acto parlamentarios —y toda inactividad parlamentaria «*nemine contradicente*» que vulnere el artículo 23 CE, incluidos los «*interna corporis*»— es susceptible de control ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción constitucional, a cuyos efectos los Tratados europeos se integran junto al resto de las fuentes del Derecho parlamentario, aunque sea de forma limitada, en el parámetro de constitucionalidad en caso de recurso o conflicto ante el Tribunal Constitucional(80).

4. *¿Cómo afectan estas nuevas funciones europeas de las Cortes Generales al concepto de Derecho parlamentario?*

Si tradicionalmente se ha entendido el Derecho Parlamentario como un instrumento de garantía del estatuto jurídico de los órganos del poder legislativo, de los parlamentarios (p.e. el derecho de acceso al Parlamento, *ex art.* 23 CE), del Gobierno (derechos y obligaciones en sus relaciones con las Cortes Generales), de las instituciones constitucionales (Tribunal Constitucional, Consejo general del poder Judicial, Defensor del Pueblo, etc.) y, ante todo, de los intereses de los ciudadanos (material y formalmente), también debemos referirnos al Derecho Parlamentario como un ordenamiento que debe velar de forma específica por el reparto y ejercicio de competencias entre el Estado y la Unión Europea, principalmente conforme a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

carácter principalista del Derecho Constitucional, ARAGÓN REYES, M., *Constitución y Democracia*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 75-81.

(80) Véase, con carácter general, respecto a las fuentes del Derecho parlamentario, ARAGÓN REYES, M., «Las fuentes del Derecho parlamentario», en DA SILVA OCHOA, *op. cit.*, p. 43.

Si, como afirma Garrarena Morales, el Derecho parlamentario es «aquel conjunto de normas que realizan la autonomía constitucional del Parlamento, regulando tanto su organización y actividad como sus relaciones exteriores»(81), justo sobre la base de estas relaciones exteriores, el Derecho parlamentario ha asumido los caracteres que, según Manzella, por su flexibilidad y ductilidad, se predicen del Reglamento Parlamentario como instrumento a través del cual el proceso político se hace proceso jurídico, permitiendo que la ley y otras normas regulen las relaciones entre el Parlamento y otros sujetos institucionales o privados. Partiendo de esta «filia-ción esencialmente política», de su apertura a la heteronomía y de su vocación integradora, el Derecho Parlamentario es susceptible de: *a)* ser regulado por Ley y por el Tratado de la Unión Europea; *b)* admitir una impronta consuetudinaria traducida en usos y costumbres de cortesía parlamentaria, y *c)* ser desarrollado normas interpretativas y subsidiarias sujetas a la potestad del Presidente de la Cámara y a las mayorías de los órganos de gobierno parlamentario.

A la luz de esta regulación constitucional, comunitaria y legal de las funciones parlamentarias, la denominada concepción formal del Derecho Parlamentario resulta insostenible toda vez que las normas del Derecho parlamentario español proceden de otros poderes, no son disponibles exclusivamente por las Cámaras y su ejercicio está sujeto a la jurisdicción constitucional y a la jurisdicción comunitaria. En síntesis, el concepto integrador formal-material, reforzado por las funciones europeas de las Cortes Generales, desmiente la concepción formal del Derecho Parlamentario configurado como un Derecho de emanación propia e integrado por normas aprobadas por la misma cámara sin intervención de otros poderes del Estado. Como consecuencia de esta impronta integradora, el Derecho Parlamentario se define a partir de una noción formal-material que incluye tanto los elementos formales como los contenidos materiales: si en sentido material el Derecho Parlamentario es «un conjunto de reglas aplicables a las asambleas políticas cualquiera que fuese el origen de éstas», lo que excluye la autonomía normativa absoluta del De-

(81) GARRARENA MORALES, A., «Derecho Parlamentario», en ARAGÓN REYES, M., *Textos básicos de Derecho Constitucional*, op. cit., p. 77.

recho parlamentario y permite la consideración de la ley como una de sus fuentes, en sentido formal se concibe como el Derecho «específico elaborado por las asambleas en virtud de su propio poder de organización»(82).

Ahora bien, debemos precisar que el integrador concepto formal-material del Derecho parlamentario no implica la prevalencia de la concepción material del Derecho parlamentario, al que avalan dos razones para seguir conservando unos rasgos, funciones y fines que lo diferencian de otros sectores del Derecho. En primer lugar, la participación de la ley y del Tratado de la Unión Europea se realiza sobre la base de un entendimiento singular de los principios de legalidad y de primacía comunitaria: el reglamento parlamentario sigue subordinándose a la Constitución, por mucho que su objeto también se regule por la ley e incluso por el Tratado de la Unión Europea. En segundo lugar, la «heteronomía relativa» de este sector del ordenamiento no impide, sin embargo, que principalmente rijan el principio de autonomía en gran parte de sus preceptos: dejando a salvo el marco constitucional en materia parlamentaria, que goza de supremacía jurídica, quienes deben cumplir las normas parlamentarias y quien puede cambiarlas son, conforme a la «dimensión específica» del principio de legalidad, las Cortes Generales, sujeto que puede alcanzar incluso la consideración de poder constituyente constituido en los supuestos de reforma constitucional de los preceptos que regulan la estructura, composición, relaciones y funcionamiento de las Cortes Generales. En cualquier caso, el respeto a la dimensión formal del Derecho parlamentario ha tenido que compatibilizarse con la consideración material y, en virtud de una concepción constitucional amplia, se define ya como un Derecho integrado por todas las normas de fuentes de carácter autónomo y heterónimo reguladoras de la estructura, poderes, facultades, el estatuto de sus miembros y relaciones con otros órganos constitucionales: la Constitución de

(82) Cfr. JIMÉNEZ ASENSIO, R., «La ley como fuente del Derecho parlamentario», en DA SILVA OCHOA, *op. cit.*, p. 158. OTTO, I. de, «La autonomía de las Cámaras. Los reglamentos parlamentarios», en OTTO, I. de, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Guiastur, Oviedo, 1980, pp. 230-240; PUNSET, R., «Los reglamentos de las Cortes Generales», *Revista de Derecho Público*, núm. 87, 1982, pp. 333-352; «Los reglamentos de las Cortes Generales», en PUNSET, R., *Las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1983, pp. 83-118.

1978, los reglamentos parlamentarios, la ley, los usos y costumbres parlamentarios y el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos, como conjunto normativo que regula una parte de la organización, funcionamiento y atribuciones de las Cámaras.

Esta noción equilibrada e integradora de los contenidos formales y materiales permite ir superando la situación de «ausencia de una construcción dogmática consolidada» en el Derecho Parlamentario, así como el debate doctrinal que llegó a poner un duda la «propia juridicidad» del Derecho parlamentario, posibilitando una reconstrucción conceptual de este sector del ordenamiento(83).

Sentado lo cual y en relación con el antiguo debate acerca de la juridicidad y autonomía del Derecho parlamentario, tras la aceptación doctrinal y jurisprudencial del concepto formal-material, podemos concluir que ni puede concurrir la independencia parlamentaria para producir y aplicar sus propias normas, ni tampoco la «politicidad» de las actuaciones parlamentarias, vinculadas ya, a un test de subsidiariedad introducido por el TUE que combina su carácter técnico como su procedencia heterónoma. Tampoco se puede mantener el carácter absoluto del principio de «soberanía» del Parlamento — un poder cada vez más limitado y, sobre todo, más interrelacionado en el sistema de poderes —, y ni siquiera resulta indiscutible el principio de que por encima del Reglamento parlamentario sólo está la Constitución: interpuesto entre la Constitución y el Reglamento, el Tratado de la Unión Europea también es de obligado cumplimiento para las Cortes Generales. Ante la eventual contradicción entre un Reglamento parlamentario y los Protocolos del Tratado de la Unión Europea, prevalece el cumplimiento de las obligaciones comunitarias que se aplican sobre la base del principio de primacía comunitaria (Tratados) y el principio de competencia (La Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado

(83) Véanse DA SILVA OCHOA, J. C., «El Derecho del Parlamento», en *Instituciones de Derecho Parlamentario*, op. cit., p. 16; SÁNCHEZ AGESTA, L., «El reglamento parlamentario», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 73, 1988, pp. 341-351; ZAGREBELSKY, G., «I regolamenti di organizzazione degli organi costituzionali», ZAGREBELSKY, G., *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, vol. 1, Torino, UTET, 1991, pp. 195-204.

de Lisboa, en el marco de *un bloque constitucional de Derecho Parlamentario* donde se integran los Tratados europeos junto a la Constitución, las leyes y, obviamente, los reglamentos parlamentarios. En consecuencia, como ha afirmado López Guerra, no puede hablarse de una «autodiquía» o una «autocrinia» del Derecho parlamentario, sector del ordenamiento que se expresa también por vía legislativa y —tendríamos que afirmar— también del Tratado de Lisboa y que está sometido tanto al control de constitucionalidad como al de la jurisdicción ordinaria(84).

V. CONCLUSIONES: LA NECESARIA REFORMA NORMATIVA

Por las relevantes funciones europeas que el TUE atribuye a los Parlamentos nacionales, debe afirmarse que, junto a la Constitución, el Reglamento parlamentario, ley y la costumbre parlamentaria, el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos deben ser considerados fuentes del Derecho Parlamentario. En virtud de la autorización de la ratificación del Tratado de Lisboa por la LO 1/2008, de 30 de julio, y tras su entrada en vigor, esta ampliación normativa y conceptual, lejos de propiciar una atomización de las fuentes del Derecho Parlamentario o un desplazamiento del Reglamento Parlamentario a favor de las fuentes heterónomas, debemos concebirla como una actualización conceptual del Derecho Parlamentario que, por su vocación integradora, está llamado a ser un sector del ordenamiento que relacione y coordine los distintos poderes legislativos: Estado, Unión Europea y Comunidades Autónomas.

A la luz de las cuestiones analizadas, y siguiendo una interpretación sistemática de los reglamentos parlamentarios, el artículo 93

(84) Se emplean asimismo las nociones de Derecho parlamentario objetivo, como conjunto de reglas escritas o no, de distinta procedencia: el constituyente, el legislador y el Parlamento en cuanto titular de su poder reglamentario; y Derecho parlamentario subjetivo, que excluye la intervención de cualquier sujeto externo a las Cámaras, toda vez que el núcleo de esta intervención se sitúa en el concepto de Reglamento parlamentario como «manifestación escrita del Derecho parlamentario subjetivo». Cfr. SANTSCHY, A., *Le droit parlementaire en Suisse et en Allemagne*, Neuchâtel, 1982, pp. 32-35; Cfr. LÓPEZ GUERRA, L., «El control del Derecho parlamentario», *op. cit.*, p. 283; MANZELLA, A., «Las fuentes del Derecho parlamentario en el sistema italiano», en DA SILVA OCHOA, *op. cit.*, p. 467.

CE, la Ley 8/1994 reformada por la Ley 24/2009, el Derecho constitucional europeo y los diversos niveles textuales constitucionales en presencia, incluida una comprensión pluralista de los poderes implicados(85), parece conveniente que las funciones europeas de las Cortes Generales se regulen, conforme a la técnica de la «normativa paralela», en las dos fuentes principales del Derecho parlamentario: el Reglamento parlamentario y la ley, la cual debe incorporar sus contenidos generales y las relaciones entre instituciones y órganos constitucionales. En este sentido, la ampliación de las fuentes del Derecho parlamentario en nuestro marco constitucional exige la articulación de una serie de técnicas de colaboración entre las distintas fuentes de Derecho parlamentario, que permitan ajustes normativos mutuos, integración de lagunas, eficacia de los procedimientos de información, flexibilidad de relaciones de cooperación interparlamentaria y prevención de la inactividad normativa del Reglamento parlamentario. Técnicas cuya correcta regulación evitará que, al amparo de esta falta de previsión normativa, o bien no se cumplimenten las funciones europeas de las Cortes Generales —en particular, la vigilancia del principio de subsidiariedad—, o bien se abandonen estas funciones en manos de los Presidentes de las Cámaras a través de normas supletorias e interpretativas(86). Estas conclusiones nos llevan a realizar dos propuestas.

En primer lugar, las funciones europeas de las Cortes Generales deben ser reguladas en los Reglamentos de las Cámaras, cuyos preceptos habrán de incluir todo lo atinente a su completo régimen jurídico de funcionamiento y el procedimiento interno de las funcio-

(85) Véanse HÄBERLE, P., «La jurisdicción constitucional en la fase actual de desarrollo del Estado constitucional», traducción de J. BRAGE CAMAZANO, *Teoría y Realidad Constitucional*, 14, 2004; *Verfassungslehre als Kulturwissenschaft*, Berlin, 1998, espec. p. 2 y ss., 28 y ss., 131 y ss. y *et al.*, *La constitucionalización de Europa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004; M. S. GIANNINI, *Gli elementi degli ordinamenti giuridici*, en *Riv. trim. dir. pubbl.*, Milano, Giuffrè, 1958, pp. 10-15.

(86) Todo ello sin perjuicio de su regulación en el Reglamento parlamentario o incluso, con carácter complementario o transitorio, en normas secundarias como son las Normas de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado para la renovación del Consejo General del Poder Judicial, de 11 de julio de 2006, o la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, sobre el ejercicio de las funciones atribuidas a las Cortes Generales mediante la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la Radio y la Televisión de titularidad estatal, de 12 de noviembre de 2007.

nes europeas establecidas en el TUE. El respeto al protagonismo del Reglamento parlamentario, pese a la relativización de la autonomía política del Parlamento y al concepto formal-material de fuente de Derecho parlamentario, es consecuencia de la reserva del reglamento parlamentario, que cumple una relevante función constitucional, y que, como establece la STC 44/1995, es distinguible de las normas de desarrollo, el Estatuto del Personal de las Cortes, y las normas interpretativas y supletorias(87).

En segundo lugar, junto al Reglamento Parlamentario, es la ley la fuente y la potestad normativa adecuada para regular las relaciones entre las Cámaras y «terceros», esto es, el régimen jurídico de los efectos «externos» de la actividad parlamentaria con otras instituciones del Estado y de las Comunidades Autónomas. Ya por previsión constitucional, ya por voluntad del propio legislador, existe una consolidada experiencia de integración normativa «Ley-Reglamento parlamentario» —ampliable a las relaciones con el Tratado de la Unión Europea— en virtud de la cual las leyes inciden sobre las funciones (de control e información) de las Cámaras o tipifican y completan lo que dispone el Reglamento Parlamentario(88). En cuanto a la regulación legislativa de las funciones europeas de las Cortes Generales, junto a la reforma de la Ley 8/1994 por la Ley 24/2009, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, órgano cuya actividad y funcionamiento se desarrolla por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, de *lege ferenda* hemos propuesto las ventajas de una ley del artículo 150.3 CE, aprobada por mayoría

(87) Sobre la experiencia italiana y el empleo de las normas paralelas *leyes-reglamentos parlamentarios* (ley anual de recepción de directivas comunitarias, leyes presupuestarias, etc.), véase MANZELLA, *op. cit.* p. 468.

(88) Valgan como ejemplos de esta colaboración normativa entre fuentes del Derecho parlamentario: la LO 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, las leyes procesales sobre suplicatorios de parlamentarios, la ley presupuestaria e incluso las leyes de delegación, que pueden establecer «fórmulas adicionales de control» sobre la actividad del Gobierno en el ejercicio de la delegación legislativa, y en el ámbito que estudiamos, Ley 8/1994, de 19 de mayo, de la Comisión Mixta para la UE, la Ley de enjuiciamiento criminal (art. 55.2 CE), la LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción o sitio, la Ley 11/1995, de 11 de mayo, sobre control de los créditos destinados a fondos reservados, y la Ley 13/1994, de 1 de junio, de Autonomía del Banco de España, o las leyes sobre las Comisiones Mixtas sobre el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas.

absoluta de cada Cámara y desarrollada por convenios horizontales, que armonice un consensuado procedimiento común de relaciones interparlamentarias y de información inmediata entre el Congreso de los Diputados, el Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos.

En síntesis, sólo en el contexto de una concepción integradora y actualizada del Derecho parlamentario, de un marco constitucional completo y equilibrado de las funciones parlamentarias y de una ordenación sistemática y plural de las relaciones entre las distintas fuentes del Derecho parlamentario, será posible el cumplimiento del TUE y de sus Protocolo, así como de los Estatutos de Autonomía que regulan este derecho autonómico de participación en asuntos europeos(89).

(89) El Informe del Grupo de Trabajo defiende un contenido amplio para la reforma de la Ley 8/1994, de 19 de mayo: las obligaciones del Gobierno: informes que deba remitir y plazos para su envío, comparecencia ante los órganos parlamentarios; concreción de los órganos de las Cortes Generales con competencia para emitir los dictámenes motivados en la materia o para participar en el procedimiento: atribución de la competencia general a la Comisión Mixta para la Unión Europea u a otros órganos, requisitos para avocación de la competencia a los Plenos de las Cámaras, competencia de otras Comisiones de las Cámaras para emitir informe a requerimiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea; y participación de los Parlamentos autonómicos: procedimiento de remisión a éstos de las propuestas legislativas europeas y efectos de los dictámenes que éstos puedan aprobar. Sin embargo, a nuestro entender, la participación de los Parlamento autonómicos y otras relaciones interparlamentarias (remisión de propuestas, información) exceden el objeto de la Ley 8/1994 y deberían consensuarse con las Comunidades Autónomas para pasar luego al contenido de una Ley de Armonización del artículo 150.3 CE. *Ibid.*