

EL PROCEDIMIENTO DE PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

THE PROCEDURE FOR THE PARTICIPATION OF REGIONAL PARLIAMENTS IN THE EUROPEAN UNION

Jesús LÓPEZ DE LERMA GALÁN
Profesor Titular Acreditado de Derecho Constitucional
Universidad Rey Juan Carlos
<https://orcid.org/0000-0002-4111-2020>

Fecha de recepción del artículo: septiembre 2022

Fecha de aceptación y versión final: noviembre 2022

RESUMEN

Este trabajo analiza la participación de los Parlamentos regionales en el proceso de integración europeo. La investigación parte del estudio teórico de las reivindicaciones de subsidiariedad por parte de los Länder alemanes, al objeto de limitar el creciente proceso de expansión competencial de la esfera comunitaria y así poder superar el déficit democrático de que adolecían algunos territorios. El artículo abre el debate sobre la participación de los entes autonómicos en la toma de decisiones europeas, especialmente en aquellas que les afectan directamente. Para ello se hace un análisis constitucional comparado sobre las Asambleas Legislativas autonómicas, determinando los mecanismos de control de subsidiariedad. En la primera parte se investiga la presencia de las instituciones regionales en la toma de decisiones europeas, seguidamente se profundiza en la naturaleza jurídica del principio de subsidiariedad y su introducción en los estatutos de autonomía. En la parte final del texto se reflexiona sobre la participación de los Parlamentos regionales en la formación de las comisiones autonómicas de asuntos europeos, analizando la obligación del Congreso de los Diputados y del Senado de remitir cualquier iniciativa legislativa de la Unión Europea a las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas.

Palabras clave: Unión Europea, Derecho constitucional, Parlamento, comunidad autónoma, principio de subsidiariedad, política comunitaria.

ABSTRACT

This paper analyzes the participation of regional Parliaments in the European integration process. The research starts from the theoretical study of the claims of subsidiarity by the German Länder, in order to limit the growing process of expansion of competence of the community sphere and thus be able to overcome the democratic deficit that some territories suffered. The article opens the debate on the participation of autonomous entities in European decision-making, especially in those that directly affect them. To this end, a comparative constitutional analysis is made of the autonomous legislative assemblies, determining the subsidiarity control mechanisms. In the first part, the presence of regional institutions in European decision-making is investigated, followed by an in-depth look at the legal nature of the principle of subsidiarity and its introduction in the Statutes of Autonomy. The final part of the text reflects on the participation of the regional Parliaments in the formation of the Autonomous Commissions for European Affairs, analyzing the obligation of the Congress of Deputies and the Senate to refer any legislative initiative of the European Union to the Legislative Assemblies of the Autonomous Communities.

Keywords: European Union, Constitutional Law, Parliament, Autonomous Community, principle of subsidiarity, community policy.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA. III. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. SU RECONOCIMIENTO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA. IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA FORMACIÓN DE LAS COMISIONES AUTONÓMICAS DE ASUNTOS EUROPEOS. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La integración europea supuso un sacrificio para las entidades regionales (*Länder*, regiones o comunidades autónomas), que sufrieron una merma en sus competencias materiales. La alteración de la distribución funcional del poder y de las relaciones entre Parlamento y Gobierno tomará un especial sentido en las entidades regionales con capacidad legislativa (Morata, 2006, pp. 75-76). Los Gobiernos regionales consolidaron su hegemonía frente a los Parlamentos regionales en cuestiones de control de los asuntos europeos. También se observa ese monopolio de los Ejecutivos regionales cuando la trasposición e implementación de las normas europeas recae en el Gobierno (Bilbao, 2003, p. 212), quien a su vez tiene los canales más directos de información sobre cuestiones europeas. No podemos obviar que los cauces institucionales de participación regional en el proceso europeo dan preferencia a los Ejecutivos frente al Parlamento, como se evidencia en órganos como el Comité de Regiones, o en los grupos de trabajo de la Comisión Europea o del Consejo de Ministros. De hecho, en la década de los ochenta en Alemania algunos *Länder* constituyeron comisiones parlamentarias especializadas (*Europaausschüsse*), que introducían facultades de control sobre el Gobierno, haciendo valer el derecho a ser informados. En el caso de los *Länder* occidentales las facultades parlamentarias son más amplias y vinculantes políticamente, por ejemplo, en Baden-Württemberg el Parlamento tiene derecho a ser informado y su participación tendría rango constitucional, y en Bremen la Constitución garantiza el nombramiento de representantes europeos (Nagel, 2004, pp. 252-255).

Entrando en la materia objeto de estudio debemos señalar que la Unión Europea se organiza en Estados y en entidades territoriales con poder legislativo, que pueden ser parte del control del proceso decisorio. La integración europea ha supuesto una transformación de las instituciones regionales, motivando la creación de órganos de coordinación, oficinas de representación regional en Bruselas, así como comisiones parlamentarias especializadas. Esto también ha implicado un reconocimiento de los Ejecutivos regionales en el proceso de toma de decisiones europeas, aunque en los primeros momentos se apreció una cierta marginación parlamentaria regional, según podemos inferir de la literatura científica.

En esta introducción es importante destacar que el proceso de integración también afecta a las entidades regionales, privadas de determinados campos competenciales conferidos constitucionalmente, para favorecer a las instituciones europeas (Closa y Heywood, 2004, pp. 85-86), lo que ha supuesto un cierto déficit democrático que debe ser superado. La integración de España a la Unión Europea afecta a las competencias que el texto constitucional español atribuye a las comunidades autónomas, puesto que muchas de las decisiones que las instituciones comunitarias establecen recaen en los territorios autonómicos. Todo ello abre el debate sobre la participación de los entes autonómicos en la toma de decisiones europeas¹, especialmente en aquellos asuntos que les afectan directamente. Frente a esta tesitura observamos que los procesos europeos de decisión se desarrollan en ocasiones con ciertas arritmias, que se avienen mal a la dinámica parlamentaria (Pérez Tremps, 1997, p. 3970). Además, los Parlamentos autonómicos tienen un funcionamiento menos complejo que el de las grandes Cámaras, lo que es una ventaja que permite su implicación en la toma de decisiones relacionadas con el proceso de integración europea que afecta a sus territorios.

Sobre la base de lo referenciado en esta introducción, hemos de destacar que esta investigación tiene como objetivo demostrar el funcionamiento de las Asambleas Legislativas autonómicas cuando tratan asuntos europeos que les afectan directamente. También se analizará la articulación de los mecanismos de control de subsidiariedad en los Parlamentos de diferentes comunidades autónomas. Con ello se pretende demostrar si el principio de subsidiariedad es una garantía europea que determine la intervención de las regiones en el proceso de integración europeo, analizando su compatibilidad con las estructuras constitucionales de un país.

II. LA FORMACIÓN DEL SISTEMA DE INTEGRACIÓN REGIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA

La presencia de las instituciones regionales en la Unión Europea, tanto en las fases de toma de decisiones como en la de la

¹ Información referente a la Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE). Documento disponible en: <https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/ccaa-eell-ue/CARUE.html>

implementación normativa, dará un nuevo enfoque a la gobernanza multinivel (*multilevel governance*). En este nuevo contexto político europeo los Parlamentos regionales tomarán especial protagonismo, aunque sus comienzos fueron marginales y difíciles. Respecto a la participación de los Parlamentos regionales hay que señalar que ni el Tratado de Maastricht² ni el de Ámsterdam³ contenían referencias sobre el acceso de sus Asambleas Legislativas en el proceso decisorio de la Unión Europea. Tampoco lo hacían la Declaración n.º 23 del Tratado de Niza⁴ ni la Declaración de Laeken⁵. Eso implicaba un silencio que agudizaba el déficit democrático del que adolecían las entidades regionales con poderes legislativos. De hecho, tal y como señala Bilbao Ubillos, los Parlamentos regionales habían sido relegados, quedando fuera del circuito de elaboración de las decisiones comunitarias (Bilbao, 2003, p. 203), haciendo de la política europea un monopolio en manos de los Gobiernos.

La Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa que tuvo lugar en Basilea en 1996, en su artículo 12.1, determinaba los mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales, al considerar que son instituciones que representan la voluntad de los ciudadanos. En mayo de 1997 tuvo lugar en Stuttgart la conferencia organizada por el Landtag de Baden-Württemberg y el Centro Europeo de Investigación sobre el Federalismo de la Universidad de Tübingen. De esta reunión surge la Tesis de Stuttgart (Santaló i Burrull, 2003, p. 168), un documento que reivindicaba la participación de las Asambleas regionales con poderes legislativos en la fase

² Tratado firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastricht (Países Bajos). Es uno de los grandes tratados que conformaron la estructura de la Unión Europea. Posteriormente fue modificado por los tratados de Ámsterdam, Niza y Lisboa.

³ Tratado firmado el 2 de octubre de 1997 en Ámsterdam (Países Bajos). Entre sus logros destaca por reforzar la cooperación entre Estados miembros y conformar la libre circulación de personas en la Unión Europea.

⁴ El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, pretendía la reforma de la estructura institucional de la Unión Europea, promoviendo su ampliación. Esta negociación es importante por haber determinado la estructura institucional de la Unión, así como por haber dotado de mayores poderes al Parlamento Europeo. Su objetivo fue crear nuevas normas para regular la colaboración entre los Estados miembros.

⁵ La Declaración de Laeken es un documento que debatía sobre el futuro de la Unión Europea en diciembre de 2001. Plantea el diseño de una política exterior, de seguridad y defensa de la institución europea.

de elaboración de las políticas de la Unión Europea. Posteriormente, en octubre de 1997, se firma una declaración por Alemania, Austria y Bélgica, que toma como referencia una de las tesis de Stuttgart sobre el principio de subsidiariedad establecido en el Tratado de Maastricht, predicando la extensión de dicho principio no solo a la relación entre la Unión y los Estados miembros sino también a los *Länder* y otras regiones que tenían potestades legislativas.

Esos primeros acercamientos motivaron el surgimiento de nuevas iniciativas para consolidar la intervención regional. A nivel europeo surge la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales (CALRE), considerada como una conferencia de presidentes, y no como una Cámara regional compuesta por delegados de los Parlamentos regionales (Arce, 2005, pp. 10-12). El origen de la CALRE se encuentra en el llamado Documento de Oviedo, adoptado bajo la presidencia de la Junta del Principado de Asturias, en octubre de 1997, con la finalidad de dotar de continuidad a los encuentros de los Parlamentos regionales con competencias legislativas. Los encuentros de los Parlamentos regionales con competencias legislativas habían consolidado un proceso reivindicativo, ante la situación de marginación de los asuntos europeos que mantenían. Entre sus objetivos, el Documento de Oviedo pretendía reforzar en cada región los procedimientos de seguimiento y evaluación de los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. Con esta medida se pretendía que los Gobiernos regionales informaran periódicamente a los Parlamentos regionales sobre los asuntos de la Unión Europea que pudieran afectarles⁶. El texto reconocía que muchos de los Parlamentos regionales habían encomendado tareas de seguimiento y evaluación de las acciones de los Gobiernos regionales con proyección europea, así como de sus respectivas comisiones parlamentarias sectoriales⁷. Lógicamente todo ello planteaba la posibilidad de completar esas comisiones parlamentarias sectoriales con una comisión sobre asuntos europeos, que se encargaría de las cuestiones europeas de dimensión institucional o intersectorial, con una cierta

⁶ Declaración Fundacional de la CALRE. Oviedo 1997. Objetivo primero.

⁷ Declaración Fundacional de la CALRE. Oviedo 1997. Objetivo segundo.

facultad de dictaminar⁸ pero que no tendría carácter vinculante, lo que sería motivo de posteriores conflictos.

Entre las conclusiones del encuentro de presidentes de Asambleas Legislativas regionales de Europa, que originó la CALRE, destacaba la necesidad de completar las comisiones parlamentarias con una comisión de asuntos europeos que se centrara en las cuestiones internacionales de dimensión más institucional o intersectorial. Todo ello implicaba que las comisiones parlamentarias sectoriales se encargarían de realizar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones de los Gobiernos regionales con proyección europea. También se planteaba la conveniencia de fomentar vías de intercambio de información entre las comisiones sectoriales y las comisiones de asuntos europeos de las Asambleas Legislativas regionales (Soriano, 1998, p. 331). Sin embargo, como vamos a ir analizando, muy pocas de estas medidas produjeron efectos inmediatos, pues los primeros resultados no se lograrían hasta muchos años después, especialmente respecto a la creación de nuevas comisiones.

Por otro lado, es importante referirse también al proyecto de Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa⁹, firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma, que abordaría la participación de los Parlamentos nacionales en dos protocolos. El primero de ellos era el Protocolo sobre la Función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, que pretendía impulsar la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades europeas, manifestando su posición en los proyectos de actos legislativos¹⁰. El otro era el Protocolo Referente a la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, que determinaba el denominado *sistema de alerta temprana*, un mecanismo en el que la Comisión Europea realizaría consultas antes de proponer un acto legislativo, teniendo en cuenta la dimensión regional y local de las acciones a realizar¹¹. En este

⁸ Declaración Fundacional de la CALRE. Oviedo 1997. Objetivo tercero.

⁹ Tratado internacional no consolidado, destinado a crear una Constitución para la Unión Europea. Tras el rechazo de Francia y Países Bajos, el proceso de ratificación se paralizó.

¹⁰ Protocolo sobre la Función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea. Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa de 2004.

¹¹ Protocolo Referente a la Aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad. Tratado por el que se Instituye una Constitución para Europa de 2004.

protocolo encontramos las primeras menciones a los Parlamentos regionales, si bien es cierto que todavía quedaban muchas cuestiones por tratar respecto al desarrollo del principio de subsidiariedad, tal y como explicaremos en el siguiente apartado.

III. NATURALEZA JURÍDICA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD. SU RECONOCIMIENTO EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

El principio de subsidiariedad introducido por el Tratado de Maastricht se formula como una regla funcional que legitima la intervención de la Unión solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados por los Estados miembros, ni a nivel central, ni regional, ni local, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor a nivel comunitario¹². La reivindicación de la subsidiariedad nace del deseo de los Estados por limitar el creciente proceso de expansión competencial experimentado por la esfera comunitaria, así como por la voluntad de los *Länder* alemanes de neutralizar el fenómeno de desapoderación competencial (Ares, 2010, pp. 87-89), que experimentaban por la integración europea.

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros en los niveles central, regional o local. Su intervención estará motivada siempre que los fines puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Es por ello que, una vez se constate la incapacidad de la unidad inferior, la entidad superior está obligada a prestarle su apoyo (Hrbek, 2003, pp. 59-73). Por tanto, la subsidiariedad tiene una naturaleza dual, que se aplica al proceso de integración europea para limitar la intervención de las autoridades comunitarias a los supuestos en que los Estados por sí solos no pueden ser eficaces.

¹² Artículo 5.3 Tratado Unión Europea (TUE). «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión».

En el año 2006, con la llegada de la segunda generación de los estatutos de autonomía, se ampliaron las vías de participación externa, promoviendo la cooperación con otras regiones europeas¹³, a la vez que se muestra a las instituciones europeas los intereses regionales. Los estatutos de autonomía, que habían sido reformados, han introducido normas que regulan la implicación autonómica en la esfera europea en relación con el control de la subsidiariedad¹⁴. Eso ha permitido dotar de naturaleza formal a la facultad de intervención que tienen las Asambleas parlamentarias, mediante la fiscalización del principio de subsidiariedad, al objeto de controlar los proyectos legislativos europeos remitidos desde las Cortes Generales (Cabellos, 2009, p. 325). Sin embargo, no existe un criterio homogéneo referido a la participación de las Asambleas autonómicas en el control de la subsidiariedad. En algunos estatutos (Comunidad Valenciana, Cataluña, Andalucía, Aragón, Castilla y León o Navarra) se entiende como una facultad del órgano parlamentario propia de un control exhaustivo¹⁵, mientras que, en otros, como el de las Islas Baleares, es una mera posibilidad que permite la consulta de una manera ge-

¹³ Comunidades autónomas como Cataluña, Región de Murcia y Comunidad Valenciana forman parte de la Asamblea de las Regiones de Europa (AER), una entidad que engloba a treinta y cinco Estados del continente europeo y que, desde su fundación en 1985, ha aunado intereses para realizar propuestas al Consejo de Europa y a la Unión Europea, al objeto de tener una mayor representación en los entes territoriales periféricos. Hay que aclarar que los esfuerzos de la Asamblea de Regiones de Europa por dotar de representación a los entes territoriales han tenido poco éxito. La compleja armonización de intereses junto a sus problemas de funcionamiento interno, así como la falta de relevancia práctica, circunscriben estos territorios a un limitado conglomerado de regiones que responden más a una plataforma política.

¹⁴ Los estatutos de autonomía de segunda generación recogen la concepción descendente de la subsidiariedad. Como ejemplo de ello podemos citar los estatutos de Andalucía en sus artículos 90 y 237; Aragón, en los artículos 85 y 93; Castilla y León, artículos 43, 48, 55 y 62; Cataluña, en su preámbulo y en los artículos 84 y 188; Comunidad Valenciana, artículos 61, 64 y 70; Extremadura, artículo 59; e Islas Baleares, artículo 112. Si bien el Tribunal Constitucional ha especificado que esto no supone una nueva competencia, tal y como señala en la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 102/1995, de 26 de junio, fundamento jurídico (FJ) 14.

¹⁵ *Vid.* Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana; Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña; Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía; Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón; Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León; o Ley Orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de

nérica¹⁶. Los estatutos de autonomía de nueva generación que se aprobaron o reformaron entre 2006 y 2018¹⁷ recogen las iniciativas de acción exterior como demandas regionales (Borrás, 1990, pp. 23-38), admitidas gracias a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional¹⁸, que ha mostrado una actitud más abierta y conciliadora.

El Estatuto de la Comunidad Valenciana reformado por Ley Orgánica (LO) 1/2006, de 10 de abril, tiene el título VI dedicado a las «Relaciones con la Unión Europea». La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, participará en mecanismos de control de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea. También tendrá derecho a participar en todos los procesos que establezca el Estado para configurar la posición española en el marco de las instituciones europeas, especialmente cuando estén referidas a competencias propias de la Comunidad Valenciana¹⁹. Esa participación externa se canaliza por diferentes vías, así por ejemplo hay comunidades autónomas que actúan en el ámbito de sus competencias o intereses como es el caso de Andalucía, Aragón, Castilla y León, Cataluña, Extremadura o Navarra. En otros casos se actúa en el ámbito de las competencias propias de la comunidad como es la situación de la Comunidad Valenciana, asimismo también podemos encontrar situaciones como la de

Reforma de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra.

¹⁶ Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de Reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

¹⁷ Entre los estatutos reformados podemos señalar Cataluña (LO 6/2006, de 19 de junio) y Andalucía (LO 2/2007, de 19 de marzo). Otros que tienen una naturaleza híbrida como Comunidad Valenciana (LO 1/2006, de 10 de abril), Baleares (LO 1/2007, de 28 de noviembre), Aragón (LO 5/2007, de 20 de abril), Castilla y León (LO 14/2007, de 30 de noviembre), Navarra (LO 7/2010, de 27 de octubre) y Extremadura (LO 1/2011, de 28 de enero). También debemos citar aquellos estatutos que hicieron reformas específicas como es el caso de Murcia (LO 7/2013, de 28 de noviembre), Castilla-La Mancha (LO 2/2014, de 21 de mayo) y Canarias (LO 1/2018, de 5 de noviembre).

¹⁸ La STC 165/1994, de 26 de mayo. Esta sentencia confirma la validez de la apertura de una oficina de representación del País Vasco en Bruselas, una práctica que se ha ido generalizando en otras comunidades autónomas, y que supone una interpretación flexible de la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales. También la STC 31/2010, de 28 de junio, muestra un carácter más aperturista al confirmar preceptos como los artículos 184 a 191 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

¹⁹ Artículo 61.3 a) y b) Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

las Islas Baleares (Martín, 2018, pp. 51-52), que actúan en el ámbito de las competencias exclusivas de la comunidad autónoma. Lo más importante a destacar en este apartado es el papel que desempeñaron los estatutos de autonomía para introducir el procedimiento de control de subsidiariedad en su articulado. Con ello se abría la posibilidad de una mayor participación de los entes regionales en Europa, como seguidamente vamos a desarrollar.

IV. LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA FORMACIÓN DE LAS COMISIONES AUTONÓMICAS DE ASUNTOS EUROPEOS

En una primera fase podemos definir que el papel desempeñado por los Parlamentos regionales en asuntos europeos es escaso y con poca participación, incluso en cuestiones como los fondos estructurales o los planes de desarrollo (Closa y Heywood, 2004, p. 88). Esa situación motivó que los órganos legislativos regionales plantearan la creación de comisiones parlamentarias europeas, fundamentalmente orientadas a la fiscalización y control de los Ejecutivos regionales. Países como Alemania, Austria o Bélgica establecieron fórmulas informativas, que definían un deber para los Ejecutivos regionales de remitir toda la información sobre los proyectos normativos europeos al Parlamento regional, quedando abierta la posibilidad de emitir dictámenes (Arce, 2005, pp. 10-12). En el caso español, los Parlamentos autonómicos ejercieron una función de control creando «Comisiones permanentes de asuntos europeos de carácter no legislativo» como era el caso de Asturias, Castilla y León, Canarias, Cataluña, Euskadi, Madrid o Valencia (Bilbao, 2003, p. 215). Todo ello sin perjuicio de las actividades que pudieran realizar otras comisiones o el mismo pleno, tal y como analizaremos en esta investigación.

Respecto al procedimiento en España, para aprobar un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea, se deben hacer ciertas precisiones. Con carácter general, se debe destacar que el proceso de aprobación del dictamen corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales. Pese a ello, los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado pueden avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta. Además, los

dictámenes motivados aprobados por la Comisión Mixta o los plenos de las Cámaras se remitirán a los presidentes del Congreso y del Senado, así como a los presidentes del Parlamento Europeo, Consejo y Comisión Europea en un plazo máximo de ocho semanas²⁰. Autores como Palomares defienden la necesidad de establecer la participación de representantes autonómicos en las reuniones de la Comisión Mixta en las que se discuten dictámenes relativos a materias de competencia autonómica; también se hace necesaria la creación de una «unidad orgánica de Derecho de la Unión Europea» (Palomares, 2011, pp. 19-58), al objeto de facilitar la gestión y relaciones entre Parlamentos regionales y las instituciones europeas.

En todo caso, con base en el principio de autonomía institucional, serán los Estados miembros quienes fijen las condiciones para realizar las previsiones que establece el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, así como para determinar la forma concreta en que se producirá la actuación de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas autonómicas. El instrumento al respecto en el Estado español será la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. En este sentido es importante referenciar que la Ley 24/2009 articula la posibilidad de que los Parlamentos estatales consulten a los Parlamentos regionales con competencias legislativas²¹ para dar una mayor seguridad jurídica al proceso.

²⁰ Artículo 5 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

²¹ Artículo 6 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. El artículo referenciado reconoce que «el Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de 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 [...]». Además, el dictamen motivado que, en su caso puede aprobar el Parlamento autonómico debe ser enviado a la Comisión Mixta en un plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por parte de las Cortes Generales.

Lógicamente, la regulación procedimental de la consulta regional nos exige analizar algunos efectos que recoge la legislación. Por un lado, se establece la obligación para el Congreso de los Diputados y el Senado de remitir cualquier iniciativa legislativa de la Unión Europea a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a efectos de su conocimiento. Esta acción permitirá, a los entes autonómicos afectados, remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, todo ello de conformidad con la normativa europea. Ese dictamen remitido al Congreso de los Diputados y al Senado deberá entregarse en un plazo de cuatro semanas. Si la Comisión Mixta finalmente aprueba un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá remitir los dictámenes de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas a las instituciones europeas²². Lógicamente, para realizar estas acciones es necesario que los Parlamentos regionales estén preparados para poder realizar técnicamente este tipo de control, lo que implicaría algún tipo de auxilio técnico de las Cortes Generales. Asimismo, sería necesario que se agilizase el procedimiento mediante una reforma que abordara la información entre las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, al objeto de cumplir el mandato europeo.

De la lectura de la Ley 24/2009 se pueden extraer varias ideas, por un lado, las Cortes Generales no van a hacer ninguna valoración previa, sino que directamente se envían los proyectos legislativos europeos para su valoración, evaluación y en su caso elaboración

²² En este caso hemos de señalar que estamos ante un deber parlamentario formal del Congreso de los Diputados y el Senado, de conformidad con el Protocolo n.º 2 del Tratado de Lisboa, pero sin una obligación real de vinculación de la Cámara nacional puesto que hablamos de una simple consulta, de la que se podría obviar el trámite de enviar el dictamen del Parlamento regional a la Unión Europea. Asimismo, el Parlamento regional ejerce un derecho dispositivo que puede convertirse en deber parlamentario. Por otro lado, hemos de destacar la necesidad de un informe motivado de los dictámenes regionales, lo que evidencia un peso político en la negociación. También hay que tener en consideración que, a la vista de los posicionamientos autonómicos, la propia Comisión Mixta deberá emitir un dictamen argumentando expresamente, especialmente si su decisión se desvía de las comunidades autónomas. En este sentido nos remitimos al artículo 6 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

del dictamen motivado en un plazo de cuatro semanas. Por ello, este sistema ha sido objeto de críticas al considerar que puede bloquear la actividad de los servicios legislativos de las Cámaras legislativas autonómicas (Auzmendi, 2010, p. 26). Pero quizás el principal problema que podemos observar en estas cuestiones es precisamente, como señala Martín y Pérez de Nanclares, que el informe del ente autonómico no es vinculante para la Comisión Mixta, que podría no dirigirse a la instancia comunitaria ni en el caso de que incluso se produjera una afectación a una competencia exclusiva autonómica (Martín, 2010, p. 83). Solo en el caso de que la Comisión Mixta decidiese aprobar un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad se incorporarán los dictámenes autonómicos; evidentemente esta situación, en muchos casos, invisibiliza el trabajo de los entes regionales.

Respecto a la función de control del Parlamento autonómico, de forma genérica podemos señalar que se encomienda a la comisión parlamentaria sectorial sobre asuntos europeos, sin que se contemple expresamente la posibilidad de avocación por el pleno, aunque siempre podrá asumir esa función. En los casos de Andalucía o las Cortes de Castilla-La Mancha es la Comisión de Asuntos Europeos, de acuerdo con los portavoces de los grupos parlamentarios, la que va a ordenar los debates y las medidas que proceden en la deliberación y aprobación del dictamen motivado (Fernández, 2016, pp. 158-159), así como las observaciones que se deban remitir a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

En el caso de la comunidad autónoma de Andalucía se dictaron con carácter provisional unas normas reguladoras del procedimiento, que permitían al Parlamento pronunciarse sobre la eventual vulneración del principio de subsidiariedad por los proyectos legislativos de la Comisión, del Consejo o del Parlamento Europeo, hasta que se aprobasen las normas definitivas cuando entrase en vigor el Tratado de Lisboa. La Resolución de la Mesa del Parlamento de Andalucía, de acuerdo con la Junta de Portavoces, en sesión celebrada el 18 de noviembre de 2009, acordó el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad²³ en las propuestas legislativas de la Unión

²³ Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA),

Europa. El 5 de mayo de 2010 se determinó la aprobación de las Normas de Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en Andalucía, estableciéndose la preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Comisión de Asuntos Europeos²⁴. Una vez que se recibe el proyecto de acto legislativo es remitido por la Presidencia de la Cámara, sin necesidad de ser admitida a trámite por la Mesa, a los grupos parlamentarios o la Comisión de Asuntos Europeos. El documento también es remitido al Consejo de Gobierno al objeto de expresar su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad en diez días de plazo, cuestión de la que se dará traslado a los grupos parlamentarios y a los miembros de la Comisión de Asuntos Europeos²⁵. La ausencia de propuestas de dictámenes significará el fin del procedimiento²⁶, de lo contrario la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos tendrá que escuchar a los portavoces de los grupos parlamentarios en la Comisión y tramitar las medidas necesarias para deliberar y aprobar el dictamen, que deberá producirse en plazo de cuatro semanas desde que se remitió la iniciativa legislativa. También de conformidad con los portavoces de los grupos parlamentarios se podrá acordar la formación de una ponencia para estudiar la propuesta de dictamen presentada.

El Parlamento de Andalucía comunicará a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, a través de su presidente, la aprobación del dictamen de la Comisión de Asuntos

núm. 344, de 23 de noviembre de 2009, pp. 43-44. El Tratado de Lisboa entraría en vigor el 1 de diciembre de 2009, es decir, una semana después de este procedimiento.

²⁴ Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. (8-10/ACME-000010). Orden de publicación de 13 de mayo de 2010. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 458, de 14 de mayo de 2010.

²⁵ Normas primera y segunda del Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 458, de 14 de mayo de 2010.

²⁶ Normas tercera y cuarta del Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 458, de 14 de mayo de 2010. En esta parte debemos señalar que durante los siguientes catorce días los grupos parlamentarios podrán presentar propuestas de dictamen motivado exponiendo las razones por las que consideran que el proyecto de acto legislativo de la Unión Europea es contrario al principio de subsidiariedad. La Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos recibirá las propuestas de dictamen motivado, calificarlas y admitiéndolas a trámite.

Europeos. Si el Parlamento regional no emitiese dictamen sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, la Mesa del Parlamento decidirá la comunicación que en su caso se deba remitir a las Cortes Generales²⁷. Asimismo, tal y como reconoce el Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad, podrá acordarse la celebración de las sesiones extraordinarias que se precisen para el desarrollo de los trabajos de la Comisión de Asuntos Europeos. Es importante aclarar que, en la situación de Andalucía, las propuestas legislativas europeas que se reciban en el Parlamento para el control del principio de subsidiariedad gozarán de preferencia en la tramitación con respecto a los demás trabajos de la Comisión de Asuntos Europeos.

Otras particularidades son las que nos muestra el Parlamento Vasco con un procedimiento que contempla varias fases. Así pues, recibida la iniciativa en el Registro General de la Cámara, se abre el expediente y se remitirá la documentación a la Presidencia y a la Mesa, abriéndose un plazo para que los grupos parlamentarios puedan formular observaciones. Posteriormente se ordenará el envío de la documentación al Gobierno Vasco, así como a las juntas generales de los territorios históricos, en aquellos casos en los que las competencias de estos se pudieran ver afectadas. En cualquier caso, la Mesa del Parlamento velará por que el procedimiento sea tramitado y el dictamen elaborado en los plazos señalados²⁸. La resolución parlamentaria que establece el procedimiento de tramitación de alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad destaca por su trámite amplio de audiencia, que incluye al Gobierno y a las entidades locales provinciales históricas (De Castro, 2012, pp. 93-111). Por último, hay que señalar que el dictamen deberá ser remitido a la Mesa del Parlamento, quien ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco y su envío a las Cortes Generales.

En el caso asturiano, cada comisión permanente legislativa de la Junta General podrá designar una ponencia permanente de alerta temprana, integrada por un representante de cada grupo parlamentario. La Presidencia de la Junta General, por delegación de

²⁷ Normas quinta y sexta del Procedimiento para el control del principio de subsidiariedad en los proyectos legislativos de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía (BOPA), núm. 458, de 14 de mayo de 2010.

²⁸ Resolución General de 9 de diciembre de 2009 del Parlamento Vasco.

la Mesa, resolverá sobre la calificación y admisión a trámite de la iniciativa legislativa de la Unión Europea, asignándola a la comisión permanente legislativa competente por razón de la materia, y dando traslado a los grupos parlamentarios y al Consejo de Gobierno. Llegados a este punto, si la ponencia considera oportuna la emisión de un dictamen, podrá por delegación de la comisión solicitar informe del Consejo de Gobierno, para su remisión en un plazo máximo de quince días. Finalmente, si la ponencia determina que no se respeta el principio de subsidiariedad en el nivel regional, se elaborará un informe motivado²⁹, que será sometido a la aprobación de la comisión como dictamen.

En Cataluña, respecto a las comparecencias parlamentarias, debemos señalar que el presidente de la comisión procederá a la convocatoria urgente del órgano, iniciando los trámites para la comparecencia de los miembros de la comisión. Finalizada la sesión con las comparecencias de los miembros de la comisión, los grupos parlamentarios y el Gobierno por los territorios históricos, se elaborará un dictamen de la adecuación o no de la iniciativa europea al principio de subsidiariedad³⁰. En el caso del Parlamento catalán la práctica ha sido emitir siempre un dictamen motivado sobre la consulta que abordan, siguiendo las recomendaciones elaboradas por sus servicios jurídicos (Palomares, 2011, pp. 19-58). Para ello se analizan cuestiones como la base jurídica, el objeto del proyecto del acto legislativo, las competencias de la Unión Europea y su posible afectación respecto a las de la Generalitat de Cataluña.

En el Parlamento de Canarias, de conformidad con el Acuerdo de la Mesa de 13 de abril de 2010, se elaboran unas instrucciones de registro y tramitación al procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. La solicitud de dictamen, proveniente de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, se envía a través del correo habilitado a los portavoces y

²⁹ Vid. Resolución de carácter general 3/VII, de 4 de mayo de 2010, de la Presidencia de la Junta General, sobre la participación de la Junta General en el sistema de alerta temprana. Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias (BOJGPA). Serie B, 524, de 5 de mayo.

³⁰ Diari de Sessions del Parlament de Catalunya. Sèrie C - Número 651. Dijous, 22 d'octubre de 2009, pp. 4-7. Documento disponible en: <https://www.parlament.cat/document/nom/08c651.pdf>

miembros titulares y suplentes de la ponencia constituida al efecto. Dichas solicitudes serán registradas el mismo día de la recepción del correo. Si la recepción se produjera después del cierre del registro o mientras este se encuentre cerrado, la anotación se producirá el día de la próxima apertura³¹.

En Galicia el procedimiento es similar a los referenciados, si bien destaca por darle especial publicidad al expediente, con una completa documentación que se inserta en el Boletín Oficial del Parlamento, especificando los procedimientos relativos a otras instituciones frente a aquellos relacionados con la Unión Europea y el control de aplicación del principio de subsidiariedad³². En el ejemplo seleccionado se observa cómo se pone en marcha el ensayo sobre el control de subsidiariedad, que realizó la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, y también la acción del Parlamento gallego publicando toda la información disponible del procedimiento, a efectos de otorgar una mayor transparencia.

V. CONCLUSIONES

Una vez realizado un estudio comparativo del proceso de control de subsidiariedad por parte de las comunidades autónomas, podemos señalar como primera conclusión que la actividad de las comisiones de asuntos europeos en los Parlamentos autonómicos es muy variada y compleja. En Castilla y León han centrado sus esfuerzos en la ejecución de programas económicos como los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER)³³ o Fondo Social Europeo

³¹ Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Canarias de 13 de abril de 2010. Boletín Oficial del Parlamento de Canarias (BOPC), núm. 124/2, de 19 de abril de 2010.

Documento disponible en: <https://parcan.es/files/pub/bop/7l/2010/124/bo124.pdf>

³² Boletín Oficial do Parlamento de Galicia (BOPG), núm. 62, de 28 de agosto de 2009.

Documento disponible en: https://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/BibliotecaBoletinsOficiais/B80062_2.PDF

³³ El Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) es considerado como uno de los principales instrumentos que ha servido para desarrollar la política de integración europea. El objetivo principal es buscar la cohesión y reducir las diferencias de los niveles de desarrollo de las regiones europeas. Con ello se pretende mejorar el nivel de vida de las regiones más desfavorecidas por circunstancias territoriales o demográficas.

(FSE)³⁴, con diversas reuniones con el Comité de Regiones, así como con la elaboración de proposiciones de ley para que la Unión Europea desarrolle políticas activas de igualdad. En el País Vasco su actuación es más extensa, superando el marco de la Unión Europea, centrando su acción en la constitución de comisiones bilaterales para asuntos europeos entre el Gobierno Vasco y el Estado, o negociando la tramitación de ayudas públicas comunitarias, entre otras. El Parlamento de Cataluña tiene una comisión que se encarga de asuntos europeos y también de las actuaciones en el exterior de la Generalitat; en este sentido trata cuestiones relacionadas con la Unión Europea y otros temas de ámbito internacional. Por su parte, el Parlamento de Canarias ha desarrollado su actuación a través de la Comisión de Asuntos Europeos e Internacionales destacando la situación de insularidad de Canarias y su relación con la Unión Europea. Otros territorios como el Principado de Asturias han centrado la actuación de la Comisión de Asuntos Europeos en la utilización de los fondos provenientes de la Unión Europea (Soriano, 1998, pp. 336-337), así como en determinadas cuestiones relacionadas con el Comité de Regiones.

En un primer momento solo tres comunidades autónomas como Madrid, Aragón y Cantabria habían realizado, a través de una norma de rango legal, la intervención de sus respectivas Asambleas en asuntos europeos (Ordóñez, 2000, pp. 209-256). En Madrid la Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea, establecía el debate parlamentario de los planes y proyectos de programas operativos en aplicación de la normativa comunitaria, especialmente en aquellos planes de reconversión regional y de desarrollo que se planteara ante la Comisión Europea. Por tanto, observamos que se articulaba un procedimiento en el que el Consejo de Gobierno debía remitir a la Asamblea de Madrid para su debate

³⁴ El Fondo Social Europeo (FSE) es uno de los principales instrumentos de la Unión Europea para implementar las ayudas sociales al empleo. Su finalidad es mejorar los puestos de trabajo de los ciudadanos europeos y garantizar oportunidades laborales, especialmente en colectivos vulnerables como jóvenes y desempleados de larga duración.

los planes y fondos de proyectos incluidos en programas europeos³⁵, antes incluso de proponerlos al Ministerio de Economía.

En Aragón, la Ley 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea, implicó la presentación ante la Comisión Europea de unos planes de reconversión regional y social que afectaban a la comunidad autónoma de Aragón, de conformidad con las directrices establecidas por los reglamentos de los Fondos Estructurales de la Unión Europea³⁶. En Cantabria sería la Ley 2/1994, de 27 de enero, reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del marco comunitario de apoyo, la que establecería la regulación de los fondos europeos, determinándose la intervención de la Asamblea Regional de Cantabria para tramitar como proyecto de ley los correspondientes proyectos de programas operativos de ejecución del plan regional, así como la distribución de los fondos FEDER³⁷. En este caso los procedimientos son discutibles, especialmente las remisiones a las Cámaras regionales para su debate de la distribución de los fondos europeos antes de proponerlos a la Administración central.

A pesar de que hay muchas cuestiones que mejorar en la integración europea, podemos afirmar que la participación de los entes territoriales periféricos en la Unión Europea ha sido positiva, pues ha servido para potenciar los beneficios propios de la distribución territorial del poder, al determinar las necesidades de los habitantes de una zona en función de la representación regional (Buchanan, 1995, pp. 19-27). Esa participación ascendente contribuye al desarrollo de los bienes públicos por la competitividad interregional, lo que sirve para mejorar el reparto de fondos públicos europeos³⁸. Además, debido al reparto del poder, podemos defender que en cierta manera se

³⁵ Artículo 2.4 de la Ley 8/1994, de 6 de julio, sobre planes y programas de la Comunidad de Madrid en relación con los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

³⁶ Artículo 1 de la Ley 9/1994, de 7 de octubre, reguladora de los Planes de Desarrollo Regional de los Fondos Estructurales de la Unión Europea.

³⁷ Artículo 2 de la Ley 2/1994, de 27 de enero, reguladora de los programas operativos de la Comunidad Autónoma de Cantabria, dentro del marco comunitario de apoyo.

³⁸ Entre los recursos públicos europeos destacan el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Regional (FEADER) y el Fondo Social Europeo (FSE), entre otras ayudas.

fortalece el principio democrático (Inman, 2008, pp. 522-560), pues el mayor control parlamentario regional sirve para limitar la corrupción y prevenir los abusos de poder.

Asimismo, debemos reseñar que la implantación en cada Parlamento de una comisión específica para los asuntos europeos es una forma de integrar este proceso en los entes regionales. Las sesiones informativas o el intercambio de información entre representantes de la comunidad autónoma en Europa, como el Comité de Regiones o los comités consultivos, pueden servir para dar a las comisiones autonómicas de asuntos europeos un ámbito propio. Autores como Arce consideran que, en asuntos asignados a una comisión parlamentaria sectorial, podría perfectamente intervenir una comisión para asuntos europeos (Arce, 1997, pp. 89-90), especialmente cuando la cuestión de que se trate tenga implicaciones de política comunitaria.

En otras ocasiones hemos observado como los procedimientos legislativos de control de la subsidiariedad tienen mecanismos de intervención parecidos. El procedimiento asturiano es similar al que tiene el Parlamento Vasco con su comisión sectorial, aunque con ciertas matizaciones. En el País Vasco las iniciativas legislativas de los órganos de la Unión Europea se remiten al Gobierno Vasco, dejando la posibilidad de arbitrar comparecencias ante la comisión correspondiente³⁹. La norma que regula el procedimiento para la tramitación de la alerta rápida, al objeto de verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad, en relación con las iniciativas legislativas de la Unión Europea, se encuentra en una resolución general de la Presidencia⁴⁰, y en un informe relativo a la adopción de un procedimiento común para todas las comisiones parlamentarias, en relación con la tramitación de las propuestas normativas remitidas de la Comisión Mixta de Asuntos Europeos⁴¹. En el caso vasco, una vez que se recibe, en el

³⁹ Resolución de 9 de mayo de 2009 del Parlamento Vasco.

⁴⁰ Resolución General de Presidencia: Procedimiento a seguir para la tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento Vasco (BOPV), núm. 239, de 14 de diciembre de 2009.

⁴¹ *Informe relativo a la adopción de un procedimiento común para todas las comisiones parlamentarias, en relación con la tramitación de las propuestas normativas remitidas de la Comisión Mixta de Asuntos Europeos* de 13 de septiembre de 2011. Este informe destaca que una vez que la propuesta legislativa europea, procedente la Comisión Mixta,

Registro General de la Cámara en Vitoria, la iniciativa legislativa europea procedente de la Comisión Mixta, se trasmite a la Presidencia y Mesa del Parlamento quien la remitirá a los diferentes grupos parlamentarios, al Gobierno Vasco y a las juntas generales (Parlamentos provinciales) de los territorios históricos de Gipuzkoa, Bizkaia y Álava, siempre que las competencias puedan verse afectadas por la iniciativa legislativa, así como a la comisión parlamentaria sectorial correspondiente en función de la materia sobre la que trate la iniciativa comunitaria (De Castro, 2012, p. 104). El procedimiento establecido en sede parlamentaria pretende proporcionar la máxima agilidad en la tramitación del expediente. La presidencia de la comisión sectorial correspondiente procederá a la convocatoria de la comisión, iniciándose los trámites para la comparecencia de los miembros que lo consideren necesario. La Mesa de la Cámara fijará un plazo para que los grupos parlamentarios y las juntas generales de los territorios históricos formulen alegaciones, determinando posteriormente la celebración de la comisión parlamentaria. De conformidad con las alegaciones recibidas por grupos parlamentarios, Gobierno Vasco y juntas generales de los territorios históricos, la comisión elaborará un dictamen sobre la adecuación o no de la iniciativa legislativa europea al principio de subsidiariedad⁴². Dicho dictamen se remitirá a las Cortes Generales, ordenando su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco.

En cuanto al órgano competente para aprobar un dictamen por aplicación del principio de subsidiariedad, hay Parlamentos autonómicos que lo atribuyen directamente a la comisión de asuntos europeos como es el caso de Andalucía, Parlamento de Canarias, Cortes de Castilla-La Mancha, Parlamento de Galicia y Asamblea de Extremadura, frente a otras Asambleas que se pronuncian a favor de una visión más amplia atribuyéndolas a las comisiones competentes

se recibe en el Registro General de la Cámara se remitirá al Gobierno Vasco y a las juntas generales de los territorios históricos que podrán emitir el informe correspondiente en un plazo de catorce días naturales. Asimismo, los grupos parlamentarios disponen de un plazo de diez días naturales para formular observaciones y solicitar comparecencias.

⁴² Resolución General de Presidencia: Procedimiento a seguir para la tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. Boletín Oficial del Parlamento Vasco (BOPV), núm. 239, de 14 de diciembre de 2009.

en razón de la iniciativa legislativa como es el caso del Parlamento Vasco, Junta General del Principado de Asturias, Cortes Valencianas o Parlamento de Cataluña. Dentro del procedimiento en la mayoría de las normas se prevé la posibilidad de constituir una ponencia para elaborar el dictamen de conformidad con la propuesta de los grupos parlamentarios. La Junta General del Principado de Asturias establece que en cada comisión permanente legislativa se designe una ponencia permanente de alerta temprana integrada por un representante de cada grupo parlamentario. En Castilla y León el nombramiento de ponencia se hará por la Comisión de Asuntos Europeos (Areizaga, 2010, pp. 62-63), una vez celebradas las comparecencias solicitadas y recibida la información o documentación requerida.

En cualquier caso, respecto a la intervención del Gobierno de la comunidad autónoma se pueden hacer varias precisiones pues en algunos supuestos tiene carácter potestativo y es necesario el requerimiento de la comisión. En Asturias, si la ponencia considerase oportuno emitir un dictamen, podrá solicitar el informe por escrito del Consejo de Gobierno⁴³. En Canarias será mediante comparecencia ante la comisión en el momento en que se manifiesta la posición del Gobierno⁴⁴. En Castilla y León la postura del Gobierno autonómico solo se comunicará al Parlamento en el caso de que se estime afectado el principio de subsidiariedad por la iniciativa legislativa⁴⁵. En Galicia solo se prevé la solicitud de informe del Gobierno en el caso de que dos grupos parlamentarios presenten propuesta de dictamen⁴⁶.

Especial interés nos suscita la Comunidad Autónoma de Madrid, pues los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, que se reciban en su Asamblea Legislativa para la verificación del principio de subsidiariedad, tendrán la consideración de asuntos urgentes⁴⁷. Asimismo, cuando la mesa de la comisión encargada del

⁴³ Resolución de 4 de mayo de 2010 de la Junta General del Principado de Asturias.

⁴⁴ Artículo 52.3 Reglamento del Parlamento de Canarias de 17 de abril de 1991.

⁴⁵ Apartado tercero de la Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 14 de junio de 2010.

⁴⁶ Resolución de 15 de julio de 2010 del Parlamento de Galicia.

⁴⁷ Artículo primero. Resolución de 27 de abril de 2010, de la Presidencia de la Asamblea, sobre el procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, modificada por la Resolución 30/2012, de 9 de octubre, de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, sobre

control parlamentario de la ponencia sobre asuntos comunitarios europeos no acuerde proponer a la Mesa de la Asamblea la designación de esa ponencia para que se elabore un informe de verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad, la comisión encargada del control parlamentario de asuntos comunitarios europeos deberá aprobar su dictamen al respecto en la sesión fijada⁴⁸, dentro de los cinco días siguientes a su celebración.

En Castilla-La Mancha se prevé que la Comisión de Asuntos Europeos podrá solicitar las comparecencias e informes, que puedan precisar, de expertos e instituciones académicas especializadas⁴⁹. Esto implica un asesoramiento interno, de hecho, las Cortes de Castilla-La Mancha son ejemplo de entidades regionales que solicitan informes a la Universidad⁵⁰. Además, en la comunidad de Castilla-La Mancha, como también en el caso de Andalucía, se considera que si la propuesta del acto legislativo fuera conforme con el citado principio se trasladará también a la Mesa⁵¹, que decidirá respecto a la comunicación a remitir a las Cortes Generales.

En este punto, y en relación con la finalización del procedimiento, hay que añadir que los reglamentos de Cataluña, Canarias, Valencia y Extremadura otorgan un plazo para que los grupos

el procedimiento de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid (BOAM), núm. 84, de 18 de octubre de 2012.

⁴⁸ Artículo noveno. Resolución de 27 de abril de 2010, de la Presidencia de la Asamblea, sobre el procedimiento para el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea, modificada por la Resolución 30/2012, de 9 de octubre, de la Presidencia de la Asamblea de Madrid, sobre el procedimiento de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad en los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea. Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid (BOAM), núm. 84, de 18 de octubre de 2012.

⁴⁹ Resolución de carácter general de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea, de 7 de octubre de 2009.

⁵⁰ Cortes de Castilla-La Mancha. Boletín Oficial de las Cortes de Castilla-La Mancha (BOCLM), núm. 158, de 17 de noviembre de 2009. VII legislatura.

Documento disponible en: <https://www.cortesclm.es/web2/paginas/publicaciones/boletin/boletin7/pdf/158.pdf>

⁵¹ *Vid.* Resolución de carácter general de la Presidencia de las Cortes de Castilla-La Mancha, por la que se dictan normas para el control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión Europea, de 7 de octubre de 2009; Resolución de 5 de mayo de 2010 del Parlamento de Andalucía.

parlamentarios puedan formular observaciones, que servirán a la comisión para elaborar el correspondiente dictamen. Los Parlamentos de Asturias, Galicia y Castilla y León distinguen el procedimiento en función de que se presenten o no alegaciones por parte de los grupos parlamentarios, si bien se establece un plazo para que los diferentes grupos políticos con representación presenten propuestas de dictámenes motivados, exponiendo los fundamentos y razones por los que consideran que la iniciativa legislativa de la Unión Europea es contraria al principio de subsidiariedad (Areizaga, 2010, p. 64).

Por su parte, las Cortes de Castilla y León prevén que la Mesa de la Comisión de Asuntos Exteriores esté facultada para acordar la continuación del procedimiento de control de la subsidiariedad o por el contrario declarar que no es procedente la continuación, dando por concluido el procedimiento. No obstante, si un grupo parlamentario o una quinta parte de la Comisión discrepase de la decisión de la Mesa respecto a no prosperar el procedimiento, podrá solicitar en el plazo de dos días la convocatoria de la Comisión⁵², al objeto de pronunciarse definitivamente sobre la continuación o no del procedimiento.

En esta materia otro punto interesante de análisis es el que nos aporta el estudio de las reformas de los estatutos de autonomía, que han supuesto también la introducción del control de subsidiariedad como una competencia parlamentaria, de conformidad con lo que hemos venido explicando. Sin embargo, ese control que ejercen las comunidades autónomas en los proyectos legislativos europeos debería ser objeto de matización, sobre todo cuando no hay un criterio uniforme en el modo autonómico de debatir y redactar el dictamen en los Parlamentos autonómicos. Esto ha motivado la intervención del Tribunal Constitucional determinando que este tipo de control puede considerarse «coherente con el sistema de distribución territorial del poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas». El Tribunal incide en que se respeta «la capacidad de intervención que en este ámbito ostenta el legislador estatal»⁵³, señalado que la participación autonómica en asuntos europeos prevista en el estatuto debe tener

⁵² Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León de 14 de junio de 2010.

⁵³ STC 31/2010, de 28 de junio, FJ 122.

lugar en los concretos términos que pueda establecer la legislación del Estado.

Frente a todo lo referenciado, no podemos acabar esta investigación sin señalar que uno de los principales problemas que hemos encontrado reside en determinar qué proyectos normativos europeos justifican el ejercicio del control preventivo del principio de subsidiariedad por parte de las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas. La remisión automática de proyectos europeos no debe conducir al necesario y obligado pronunciamiento de las instancias autonómicas, sino que es necesaria una tarea selectiva, que si bien no es desarrollada en primera instancia por el Parlamento central pueda ser asumida posteriormente por el ente regional (Palomares, 2011, p. 43). La remisión por las Cortes Generales de todos los proyectos legislativos europeos sitúa a los Parlamentos regionales en la difícil situación de tener que hacer ellos esa labor de filtración y control (Varas, 2011, p. 8). Tal y como señala el Tribunal Constitucional estas cuestiones han marcado la línea de actualización fiscalizadora de aquellas normativas que han rebasado su ámbito competencial o esfera de intereses. Es por ello que los estatutos de Cataluña, Aragón o Castilla y León han limitado la intervención de sus Asambleas Legislativas a materias de su titularidad. Por tanto, podemos concluir que la dimensión regional del principio de subsidiariedad, que rige el ejercicio de competencias compartidas, puede ser considerada como una garantía europea de intervenciones de las regiones en los procesos de aplicación del Derecho de la Unión Europea, siempre que sea adecuada su intervención y resulte conforme a las estructuras constitucionales internas.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTI ROVIRA, E. (2005). Las regiones en el proyecto de nueva Constitución europea. Balance del papel de las regiones en los trabajos de la Convención. En A. Arce Janáriz, *La Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria. Jornadas sobre los Parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los Parlamentos regionales* (pp. 1-35). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- ALDECOA LUZÁRRAGA, F. y KEATING, M. (eds.). (2000). *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*. Marcial Pons.
- ALONSO DE LEÓN, S. (2012). Regions and subsidiarity in the European Union; a look at the role of the Spanish and other regional Parliaments in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity. *European Public Law*, 18 (2), pp. 305-321.
- ARCE JANÁRIZ, A. (1997). Unión Europea y Parlamentos regionales. *Parlamento y Constitución Anuario*, 1, pp. 77-116.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2005). *La Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) como ejemplo de colaboración interparlamentaria. Jornadas sobre los Parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los Parlamentos regionales* (Zaragoza, mayo de 2005). Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- <https://www.fundacionmgimenezabad.es/es/documentacion/la-conferencia-de-asambleas-legislativas-de-las-regiones-de-europa-calre-como-ejemplo>
- AREIZAGA HERNÁNDEZ, J. C. (2010). La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución, práctica y evolución. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, pp. 29-70.
- ARES CASTRO-CONDE, C. (2007). El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: Diagnóstico y pronóstico. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 136, pp. 213-250.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M. (2010). El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida. *Revista Unión Europea Aranzadi*, 5, pp. 21-28.

- BILBAO UBILLOS, J. M. (2003). El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos. En P. Biglino Campos (coord.), *La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario* (pp. 201-285). Tirant lo Blanch.
- BORRÁS RODRÍGUEZ, A. (1990). Proyección exterior de las Comunidades Autónomas. En AA. VV., *Relaciones internacional y Comunidades Autónomas* (pp. 23-38.). Institut d'Estudis Autònomic.
- BUCHANAN, J. M. (1995). Federalism as an Ideal Political. Order and an Objective for Constitutional Reform. *Publius*, 25 (2), pp. 19-27.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, M. A. (2009). La regulación de las relaciones con la Unión Europea y la acción exterior en los nuevos Estatutos de autonomía. En J. M.^a Castellá Andreu y M. Olivetti, *Nuevos Estatutos y reformas del Estado. La experiencia de España e Italia a debate* (pp. 323-338). Atelier.
- CLOSA, C. y HEYWOOD, P. M. (2004). *Spain and the European Union*. Palgrave-Macmillan.
- DE CASTRO RUANO, J. L. (2012). El Sistema de Alerta Temprana para el control de subsidiariedad: su aplicación en el Parlamento Vasco. *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, pp. 93-111.
- FERNÁNDEZ ALLES, J. J. (2016). *El sistema interparlamentario europeo*. Editorial Dykinson.
- HRBEK, R. (2003). The Role of the Regions in the EU and the Principle of Subsidiarity. *The International Spectator*, 38 (2), pp. 59-73.
- INMAN, R. P. (2008). Federalism's Values and Value of federalism. *CESifo Economic Studies*, 53 (4), pp. 522-560.
- JORDAN, A. (2003). The Europeanization of National Government and Policy: A Departmental perspective. *British Journal of Political Science*, 33 (2), pp. 261-282.
- LÓPEZ CASTILLO, A. (dir.). (2019). *La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Diez años de jurisprudencia*. Tirant Lo Blanch.
- LÓPEZ PORTAS, B. (2009). *Galicia y Escocia. Dos modelos federales*. Publicaciones Universidad de Santiago de Compostela.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (2010). Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución. *Revista Española de Derecho Europeo*, 33, pp. 45-90.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. M. (2018). La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea. *Informe de Comunidades Autónomas. Estudios monográficos*, pp. 41-81.

- MARTÍNEZ ALARCÓN, M. L. y SANZ GÓMEZ, M. M. (2021). La política comercial europea desde el prisma constitucional del principio democrático ¿qué política comercial común queremos? *Revista de Estudios Políticos*, 191, pp. 81-108.
- MORATA, F. (2004). Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea. En F. Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 19-50). Tirant Lo Blanch.
- MORATA, F. (2006). Subsidiariedad y regiones en el Proyecto de Constitución Europea. En A. X. López Mira y C. Cancela Outeda (coords.), *Europa, Europa* (pp. 73-103). Tórculo.
- NAGEL, K. J. (2004). La actuación de las regiones en la política europea: un análisis comparado. En F. Morata (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea* (pp. 245-284). Tirant Lo Blanch.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D. (2000). Las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos en la Unión Europea. *Revista de las Cortes Generales*, 49, pp. 209-256.
- PALOMARES AMAT, M. (2005). *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*. Parlament de Catalunya.
- PALOMARES AMAT, M. (2011). La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, pp. 19-58.
- PÉREZ TREMPES, P. (1997). Unión Europea y Comunidades Autónomas. En A. Jiménez-Blanco y J. Martínez Simancas (dirs.), *El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, (vol. IV, pp. 3956-3986). Centro de Estudios Ramón Areces.
- SANTALÓ I BURRULL, V. M. (2003). Parlamentos regionales y Unión Europea. En F. Pau i Vall (coord.), *Parlamento y regiones en la construcción europea. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (pp. 175-198). Tecnos.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E. (1998). Aproximación a una crónica de las comisiones de asuntos europeos en los parlamentos de las Comunidades Autónomas. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 6, pp. 331-339.
- VARA ARRIBAS, G. (2011). El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2, pp. 24-32.