

Parlamento Europeo, Parlamentos Estatales y Autonómicos: Relaciones interparlamentarias

*Francisco Javier Díaz Revorio**

Planteamiento

Una visión dinámica del proceso de integración europea: ¿hacia un Estado compuesto de Estados compuestos? Los déficits actuales

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Breve análisis de cada uno de los tres niveles parlamentarios

El objeto de la función de control en el parlamentarismo multinivel

Parlamentarismo multinivel en el contexto de la crisis de confianza

Valoración final

1 Planteamiento

La pertenencia de un Estado descentralizado a la Unión Europea implica numerosas consecuencias, e introduce una notable complejidad en las relaciones entre las instituciones de los distintos niveles territoriales, así como en lo relativo a la ubicación del derecho de la Unión en el sistema de fuentes, y en definitiva a las relaciones entre las normas procedentes de cada uno de esos niveles territoriales. En lo relativo a los parlamentos, se plantea la necesidad de una delimitación competencial lo más nítida posible, así como el establecimiento de mecanismos de coordinación que ayuden en la práctica a esa delimitación, al tiempo que contribuyen a prevenir posibles conflictos.

* Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha (Toledo)

En un trabajo de estas características no es posible llevar a cabo un examen exhaustivo de todos los problemas planteados por esa “*división vertical*” del poder legislativo en tres niveles. Aspectos que, por lo demás, a pesar de la relativa novedad de algunos de ellos, han sido abordados con mayor profundidad por parte de la doctrina, incluyendo los problemas específicamente españoles. De ahí que el propósito de las siguientes páginas no pueda ser la reiteración de ese examen de mecanismos y procedimientos, sino llevar a cabo un breve análisis, desde una perspectiva dinámica, crítica y contextualizada, el “*estado de la cuestión*” actual en lo relativo a los principios que rigen estas relaciones y a sus mecanismos de aplicación, así como llevar a cabo una valoración de los principales déficits y limitaciones en el funcionamiento de esas relaciones, vislumbrando la posible evolución futura y apuntando, en su caso, posibles líneas de actuación.

2 Una visión dinámica del proceso de integración europea: ¿Hacia un estado compuesto de estados compuestos? los déficits actuales

Cuando escribo estas líneas, se debate sobre la manera de ejecutar el “*Brexit*”, mientras se extiende el temor a que otros Estados quieran seguir el ejemplo británico y abandonar la Unión, sobre todo teniendo en cuenta las expectativas electorales de algunos partidos antieuropeos en diversos países. El debate sobre el futuro de la Unión es inevitable, y algunos gobiernos ven que la salida solo puede ser avanzar en la integración y la cooperación, al menos entre los Estados que estén dispuestos a ello, aunque ello implique una Europa a varias velocidades. En este contexto, puede parecer demasiado optimista la afirmación de que, tras décadas de existencia,

el proyecto europeo puede considerarse una experiencia satisfactoria y positiva, para los Estados de la Unión, para Europa y para el mundo. Y, desde luego, el intento más positivo y acertado de una Europa unida que pudiera imaginarse. Posiblemente, lo mejor que le ha pasado a Europa en su historia.

Desde luego, no niego que la afirmación anterior puede resultar subjetiva, y sin duda susceptible de contraste o crítica, pero me parece que, si adoptamos una perspectiva dinámica (única posible para valorar un proceso en marcha) resulta mucho más fácil apreciar cuánto se ha avanzado en la línea correcta, aunque haya sido muy poco a poco. Puede que la historia de aquellas Comunidades Europeas que ahora son la Unión Europea, haya sido la de un proceso en el que, por cada dos pasos adelante, se haya dado uno atrás. Pero aun así, eso ha permitido que el proceso haya seguido siempre avanzando hacia el objetivo de la integración.

Por ello, aunque la propia naturaleza del modelo político e institucional europeo y del proceso de integración es objeto de debate, creo que cabe suscribir la idea de que, desde esa perspectiva dinámica, se trata de un proceso hacia la federación. Por varias razones, Europa no es todavía hoy un Estado federal... pero es claro que intenta parecerse cada vez más a ese modelo. Este objetivo, en lo que ahora nos importa, permite entender la evolución de los propios órganos de la Unión. Así, poco a poco se ha ido pasando de un marco institucional en el que todo el peso político recaía en los órganos que representaban a los Estados miembros, y en particular en el Consejo, a un modelo en el que cada vez podemos vislumbrar con más claridad un poder

legislativo bicameral, en el que una cámara representa a los Estados, y otra a la población. El ámbito de la codecisión Consejo-Parlamento ha ido aumentando paulatinamente, hasta ocupar un papel muy significativo tras el Tratado de Lisboa. En la misma línea, y como es propio de los procesos de federación, la unanimidad entre los Estados ha ido cediendo terreno en favor de las mayorías cualificadas, para una gran cantidad de decisiones.

En realidad, si el proceso de federación lleva un ritmo más lento, y no ha culminado todavía, es debido, a mi juicio, a una cuestión de soberanía, vinculada también a la mayor fuerza de las identidades nacionales. La reunificación alemana fue un ejemplo de cómo dos Estados totalmente diferentes en lo político y lo económico (una democracia liberal frente a un Estado socialista) pueden unirse con bastante rapidez, a pesar de los desajustes y dificultades que ese proceso pudiera generar. La integración europea lleva necesariamente otro ritmo. En general, no cabe encontrar una identidad europea que tenga un arraigo similar al que poseen las diversas identidades nacionales. Esa identidad, desde luego, se ha ido fortaleciendo en estas décadas, pero creo que aún no se compara con la pujanza que tienen la mayoría de las identidades nacionales. Ello genera que los Estados miembros, muchos de los cuales se identifican con una o varias naciones, se resistan a abandonar su soberanía. Algo que, pese al mantenimiento de algunas formalidades y simbolismos, sí han hecho la mayoría de los Estados que en el mundo se han federado con anterioridad, precisamente a partir del momento de constituir la Federación.

Desde luego, es indudable que el concepto de soberanía lleva mucho tiempo en crisis, y sin duda se parece poco al que elaboró doctrinalmente *Jean Bodin* en “*Los seis libros de la República*”. Pero creo que, aun así, algo perdura de esa idea. Puede que el poder soberano no sea absoluto, ni supremo ni indivisible. Pero sigue siendo el poder originario, del que derivan los demás. Por ello, mientras los Estados miembros mantengan la soberanía, el poder de la Unión es un poder derivado, y cualquier Estado puede abandonar la Unión. Esa es, quizá, la paradoja del momento actual: se reconoce la prevalencia del derecho de la Unión sobre el de los Estados miembros, pero difícilmente puede decirse que esa prevalencia se corresponda con una superioridad de los poderes de la Unión, ya que estos no son, por muchas razones, soberanos. No hay un pueblo europeo, motivo por el cual no puede haber todavía una soberanía europea. Quizá por ello fracasó el intento de aprobar una Constitución europea, técnicamente muy correcta y con un contenido totalmente constitucional, pero a la que aún le faltaba el “*alma*” de la Constitución. Quizá por ello, a pesar de aceptar (a veces con dificultades o reservas) el principio de primacía del derecho de la Unión, los Estados siguen proclamando la supremacía de sus Constituciones. Primacía y supremacía son dos principios muy difíciles de conciliar, como puso de relieve el –a mi juicio- poco afortunado intento del Tribunal Constitucional español al valorar la constitucionalidad del (más tarde frustrado) Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa.¹

¹ Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre. En su momento publiqué un comentario crítico sobre esa declaración en “¿Qué Constitución prevalece? Comentario a la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n° 12, 2005, pp. 13-32.

En cualquier caso, la Unión Europea supone en la práctica un proceso de federación. Pero no hay que olvidar que algunos de los Estados miembros son, a su vez, Estados federales, o al menos Estados descentralizados que engloban diversas entidades territoriales dotadas de autonomía política. Ello, como es obvio, hace más complejas las relaciones institucionales, ya que nos encontramos con tres niveles de poderes. También aquí la idea de la soberanía estatal ha tenido sus consecuencias, y por ello siempre se ha partido de la idea de que la forma de organización territorial de cada Estado era irrelevante para la Unión, debiendo cada Estado, tanto en la fase ascendente de creación de normas, como en la descendente de aplicación y ejecución de las mismas, resolver la cuestión de la participación de posibles entidades territoriales autónomas en su interior. Pero esta idea, aunque todavía se mantiene en líneas muy generales, no puede sostenerse sin grandes matices y excepciones. Es por ello que se ha ido abriendo paso la necesidad de que los Estados o regiones que conforman algunos de los Estados que pertenecen a la Unión, han de tener abiertos canales y vías de comunicación y participación en los asuntos europeos, no solo dentro de los propios Estados, sino también directamente ante la propia Unión. Esta idea está en el origen, por ejemplo, de órganos de la propia Unión como el Comité de las Regiones, o de órganos regionales como las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas.

Centrándonos ya en la cuestión específica de las relaciones entre parlamentos, en el caso de los Estados descentralizados que pertenecen a la Unión, encontramos también tres niveles de órganos con competencias legislativas. El reparto competencial entre ellos es complejo, de ahí que sea necesario

buscar mecanismos de colaboración, coordinación y comunicación, como vamos a ver con más detalle en las próximas páginas.

Pero antes, y para acabar este apartado, hay que destacar que la visión dinámica de la Unión es imprescindible, también en este aspecto. Y esta perspectiva pone de relieve que el proceso de integración europea, además de un camino a la federación, ha sido paralelamente una vía hacia la democratización y la parlamentarización del modelo europeo. En efecto, el déficit democrático del proceso, del que siempre se ha hablado, se trató de corregir hace décadas con la elección directa del Parlamento por los ciudadanos de los Estados miembros. Pero todavía ese Parlamento apenas tenía un poder decisorio, por lo que, como ya se ha dicho, hubo que ir aumentando el ámbito de la codecisión.²

Además, poco a poco se ha ido abriendo paso un diseño parlamentario de la división de poderes en Europa, aunque en este proceso todavía queda por recorrer un tramo. El verdadero problema es, de nuevo, el déficit de legitimidad democrática del ejecutivo europeo. Esta podría venir por elección directa (modelo presidencialista) o indirecta, mediante la elección parlamentaria y la responsabilidad política ante el Parlamento. Parece que se ha optado por esta última vía, pero aún faltan algunos pilares fundamentales para la construcción de un auténtico sistema parlamentario. En todo caso, se han

² Es significativo que ya en 1985, ante la inminente entrada de España en las entonces Comunidades Europeas, CAZORLA PRIETO, L.M., *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985, pp. 149 ss., cita un estudio de la Secretaría General del Parlamento Europeo sobre el déficit democrático en todos los campos de actividad de la Comunidad Europea (publicado en *Dossiers de recherche et documentation*, n° 4, enero 1984), que concluye que “no se puede hablar de legitimidad democrática más que con la mayor prudencia”. Este autor propone como solución “la transformación del Parlamento europeo en una verdadera institución parlamentaria con todos sus atributos” (p. 150), y un mayor control de los parlamentos nacionales sobre la actividad de sus gobiernos vinculada a las Comunidades Europeas. Aunque el tema ha sido y es recurrente, porque acaso el problema no está del todo superado, creo que justo es decir que mucho se ha avanzado desde entonces.

dado algunos pasos, al instaurarse vías para la exigencia de responsabilidad política a la Comisión (la moción de censura), y establecerse la necesaria aprobación parlamentaria de los miembros de la Comisión y de su presidente.

Con todo, no son pocos los déficits que aún perduran, tanto en el proceso de federación, como en el de democratización y parlamentarización del modelo europeo. Ya he destacado la cuestión de la soberanía como freno principal al proceso de federación. Por otro lado, ni el Parlamento funciona todavía como la mayoría de los parlamentos en lo relativo a su composición, funcionamiento de los grupos, y otras cuestiones, ni sus poderes o relaciones con el ejecutivo son equiparables en muchos aspectos a las pautas propias del sistema parlamentario. Por lo demás, otros principios limitan la actuación no solo del Parlamento, sino de todos los órganos de la Unión que participan en el proceso legislativo.

3 Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Como es sabido, el principio de subsidiariedad, con algunos antecedentes previos, fue por primera vez consagrado explícitamente en el Tratado de Maastricht, que lo inscribió en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Las sucesivas reformas de los tratados han ido desarrollando dicho principio, hasta la redacción actual del Tratado de Lisboa, que lo define en su artículo 5.3, y lo desarrolla, junto al principio de proporcionalidad, en el Protocolo 2.

El citado artículo 5.3 dispone: *“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión inter- vendrá 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.*

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”.

Por su parte, el artículo 5.4 se refiere al principio de proporcionalidad: *“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”.*

De este modo, el principio de subsidiariedad se aplica solamente al ámbito de las competencias no exclusivas compartidas de la Unión. Se refiere no solo al Parlamento, sino a todas las instituciones de la Unión, aunque obviamente, al tener una incidencia directa en el ejercicio de competencias legislativas, su aplicación es muy importante en la actividad del Parlamento.

Por lo demás, la aplicación de este principio se controla por los propios Estados miembros, pero también por el Tribunal de Justicia de la Unión Euro-

pea. En efecto, el artículo 8 del Protocolo 2 dice textualmente: *“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 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.*

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta”.

Se trataría, por tanto, del recurso de anulación, que, si bien no puede ser interpuesto directamente por los parlamentos estatales, sí por los propios Estados en nombre de estos. Así, en el caso español, la Comisión Mixta para la Unión Europea puede solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.³

Pero centrándonos en las relaciones entre parlamentos, el citado Protocolo número 2 al Tratado de Lisboa contiene diversas estipulaciones sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, estableciendo en particular el llamado procedimiento de *“alerta temprana”*.⁴ En

³ Sobre el control del principio de subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia de la Unión, véase por ejemplo FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *El sistema interparlamentario europeo*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 175 ss.

⁴ Sobre el mecanismo de alerta temprana, véase el completo trabajo de ARANDA ÁLVAREZ, E., *“La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente expe-*

síntesis, este procedimiento obliga a la Comisión, el Consejo y el Parlamento a transmitir los proyectos de actos legislativos a los parlamentos nacionales, incluyendo una motivación en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, y una ficha “con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad” (artículo 5). Todo parlamento nacional o cámara de un Parlamento nacional podrá “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”, incumbiendo también a estos parlamentos, si procede, consultar a las cámaras regionales con competencias legislativas (art. 6).

A partir de ahí, se inicia un procedimiento en el que han de valorarse los posibles dictámenes emitidos por los parlamentos nacionales. A estos efectos, “*cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto*” (art. 7.1). De este modo, si los dictámenes motivados que indican que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad suponen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los parlamentos nacionales, el proyecto deberá volverse a estudiar, si bien “*este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 61 I del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia*”. En todo caso, el

riencia española”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 44, enero-abril 2013, pp. 101-153; también ÁLVAREZ CONDE, E., y LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A. E., “Los parlamentos nacionales y la UE: el mecanismo de alerta temprana”, en *Revista de Derecho Político*, n° 5, 2006, pp. 147-188.

autor del proyecto podrá decidir mantenerlo proyecto, modificarlo o retirarlo, con el único requisito de motivar la decisión (art. 7.2). Este supuesto es denominado “*tarjeta amarilla*”.

Pero también es posible, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, el llamado procedimiento de “*tarjeta naranja*”, que se produce cuando los dictámenes motivados que indican que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad alcanzan la mayoría simple de los votos. En tal caso, la propuesta deberá volverse a estudiar, y tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta. Pero si la mantiene, además de justificarla mediante dictamen motivado, debe transmitir dicho dictamen, junto a los de los parlamentos nacionales, al legislador de la Unión, de tal manera que este (Parlamento y Consejo) antes de que concluya la primera lectura ha de estudiar la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad. Tras este estudio, “*si, por mayoría del 55 % 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 desestimará la propuesta legislativa*” (art. 7.3). Como se ve, en este caso de “*tarjeta naranja*”, si bien los parlamentos nacionales no pueden llegar a “*vetar*” un proyecto legislativo, sí podrían hacerlo, tras estudiar adecuadamente los dictámenes, los propios órganos legislativos de la Unión.

Como comentario valorativo de este mecanismo, cabe apuntar sombras y luces. Comenzando por las primeras, algunos autores han dudado de su utilidad real, dado su aparentemente escasa eficacia jurídica (no hay realmente

una posibilidad de “veto” y finalmente la decisión parece quedar en las instituciones de la Unión), así como su limitada utilización. Pero a esto cabría responder señalando que se trata de un mecanismo de colaboración, cuya existencia en un sistema de “*gobernanza multinivel*” es siempre aconsejable, y muchas veces reclamada cuando no existe. Además, estos mecanismos no se caracterizan necesariamente por los efectos vinculantes de las decisiones que se adopten, en términos jurídicos, ya que lo que buscan es favorecer una relación de colaboración y una comunicación más fluida entre las diversas instituciones. Por lo demás, aunque los casos de aplicación de la “tarjeta amarilla” no son todavía muy numerosos, desde una perspectiva dinámica podemos advertir que cada vez es más frecuente y cotidiana la emisión de dictámenes por parte de los parlamentos nacionales, bien sea advirtiendo de un posible incumplimiento del principio de subsidiariedad, bien sea formulando simplemente recomendaciones o propuestas. Desde este prisma, la existencia de este mecanismo debe valorarse como un instrumento positivo, que facilita la comunicación entre los parlamentos (o, más ampliamente, entre los distintos niveles institucionales, ya que en el ámbito de la Unión Europea también se ven implicados otros órganos como la Comisión y el Consejo), y puede contribuir a que la producción jurídica de la Unión sea más respetuosa con el principio de subsidiariedad, y por tanto más acorde con las finalidades que justifican la actuación de la Unión. Por lo demás, no hay que olvidar que siempre existe la posibilidad de un control judicial de la correcta aplicación del principio, que lleva a cabo el Tribunal

de Justicia de la Unión, cuya jurisprudencia va perfilando de forma más precisa el sentido de estos principios.⁵

Dejando ahora de lado los aspectos relativos al procedimiento, para cerrar este apartado conviene detenerse brevemente en una valoración del sentido y significado de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Comenzando por el primero, que ya ha sido objeto de un amplio tratamiento doctrinal,⁶ ha jugado un papel importante en el proceso de integración. Pero en realidad, como ha destacado Pérez Royo,⁷ es a la vez el punto fuerte y débil, el motor y el freno de la Unión Europea. Ciertamente, se ha ido convirtiendo en un pilar para el funcionamiento de la Unión, pero limita sus posibilidades de intervención. Desde luego, cabe pensar que tiene sentido en todo proceso de integración, y especialmente en un ámbito como el de la Unión Europea, cuyas competencias son derivadas (aunque el principio solo actúa en las compartidas). De alguna manera, puede entenderse que este principio es una consecuencia de la idea general de que, en toda organización estructurada en varios niveles territoriales, la toma de decisiones debe adoptarse por el nivel más descentralizado, como más próximo al ciudada-

⁵ A título de muestra, véase la sentencia de 8 de junio de 2010 (Gran Sala), asunto C-58/08, sobre Reglamento (CE) n° 717/2007, que aborda el sentido de ambos principios, y las sentencias anteriores allí citadas.

⁶ Véase, por ejemplo, SCHÜTZE, R., “Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguard of Federalism?”, en *Cambridge Law Journal*, 68 (3), November 2009, pp. 525-536; GERNAT, S., “Interpreting Subsidiarity- How to develop into a constitutional principle”, en *Maastricht Research- Bades Learning Review*, 4, 2013, pp. 187-237; BERMAN, G. A., “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”, *Columbia Law Review*, vol. 94, n. 2 (Mar., 1994), pp. 331-456; CONSTANTIN, S., “Rethinking subsidiarity and the balance of powers in the EU in light of the Lisbon treaty and beyond”, en *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 4, 2008, pp. 151-177; DAVIES, G., “Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time”, en *Common Market Law Review* 43(1):63-84, February 2006; RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., *Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008; FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *El sistema interparlamentario europeo*, Dykinson, Madrid, 2016, pp. 31 ss.

⁷ PÉREZ ROYO, J., “Prólogo” a Rodríguez-Izquierdo Serrano, Myriam, *Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008, p. 8.

no, en la medida en que el tipo de decisión lo permita, quedando reservadas a las entidades de los niveles superiores solo las decisiones que requieran una mayor generalidad u homogeneidad, en función del ámbito que requieran estas decisiones. Por lo demás, cabe apuntar argumentos basados en la mayor eficacia u operatividad de las decisiones tomadas por el poder o institución de un nivel más bajo y cercano. De hecho, como ha destacado Fernández Alles ⁸, los orígenes de la subsidiariedad proceden de la filosofía escolástica y la doctrina social de la Iglesia, fundamentándose en las ideas de proximidad y eficacia.

Por añadidura, se puede afirmar que en una integración que parte todavía del respeto a la soberanía de los Estados miembros, la producción normativa de las instituciones europeas, más allá de sus competencias exclusivas, requiere una cierta justificación de su necesidad. Por tanto, tiene sentido que los tratados de la Unión hayan explicitado este principio, así como los procedimientos básicos para su aplicación y tutela. No obstante, también se han planteado críticas doctrinales más o menos contundentes a esta idea, en parte por su acusado grado de ambigüedad y generalidad, que permiten plantear algunas dudas sobre su significado último y sobre la posibilidad de que en efecto permita llevar a cabo la función de delimitación, clarificación o justificación competencial que le da sentido. En todo caso, es cierto que poco a poco, tanto la práctica de su aplicación a través del mecanismo ya apuntado de la alerta temprana, como su interpretación por el Tribunal de Justicia de la Unión, a través de la aplicación casuística, permitirán una mayor precisión de su significado y consecuencias. Por lo demás, el principio

⁸ FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *El sistema interparlamentario...*, cit., p. 33.

es susceptible de un entendimiento más profundo, más sustantivo que procedimental, como principio que redunde en la legitimidad democrática de las actuaciones.⁹

En cuanto al principio de proporcionalidad, cabe señalar que su incorporación a este ámbito parece tratarse de una manifestación más de este principio general, que implícitamente forma parte de todo ordenamiento jurídico, y ha sido utilizado por la jurisprudencia, especialmente la jurisprudencia constitucional, en los más variados ámbitos. El principio de proporcionalidad, en un sentido amplio (que podemos denominar con más precisión razonabilidad), expresa la necesidad de una finalidad legítima, adecuación a dicha finalidad, y equilibrio, medida o adecuación en la intensidad del medio empleado, como criterios para valorar la legitimidad de ciertas actuaciones o ciertas producciones normativas, por ejemplo las que pueden afectar a los derechos fundamentales¹⁰. En un sentido más estricto, se refiere a esta última idea más específica de equilibrio, corrección o medida en la adopción de dichos actos o la aprobación de normas. En el contexto que ahora nos interesa, el propio Tratado de la Unión Europea en su citado artículo 5.4 da la pauta de su sentido, como criterio que afecta al contenido y la forma

⁹ Véase sobre este particular RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., *Posibilidades constitucionales...*, cit., pp. 153 ss. Si bien este trabajo se centra en el análisis del frustrado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, sus reflexiones generales son aplicables tras el Tratado de Lisboa.

¹⁰ No es posible, en el presente trabajo, profundizar en estos otros sentidos o conceptos vinculados al principio de proporcionalidad, sobre los cuales existe ya abundante bibliografía. Como obras de referencia en la materia, pueden citarse CARBONELL, M., y GRÁNDEZ, P. (coords.), *El principio de proporcionalidad en el Derecho Contemporáneo*, Palestra, Lima, 2010; BERNAL PULIDO, C., *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 3ª ed., 2007; GONZÁLEZ BEILFUSS, M., *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2003; CARBONELL, M. (comp.), *Argumentación jurídica, proporcionalidad y ponderación*, Centro de Estudios Carbonell, México, 2014. Sobre la proporcionalidad en el ámbito penal, en el que tiene un sentido y consecuencias específicas, LOPERA MESA, G. P., *Principio de proporcionalidad y ley penal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

de la acción de la Unión, y que impide que estos impliquen exceso sobre aquello que sea necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Sin embargo, aunque este precepto se remite al mencionado protocolo 2, este se centra mucho más en la regulación de lo relativo al principio de subsidiariedad, que en este relativo a la proporcionalidad. En todo caso, la definición del artículo 5 concuerda con la idea de este principio como criterio de equilibrio o medida, referida al contenido y la forma de la acción de la Unión. Por lo demás, el propio Tribunal de Justicia ha entendido que “el principio de proporcionalidad, que forma parte de los principios generales del Derecho comunitario, exige que los medios que aplica una disposición comunitaria sean aptos para alcanzar el objetivo legítimo propuesto por la normativa de la que se trata y no vayan más allá de lo que es necesario para alcanzarlo”¹¹.

Así, mientras la subsidiariedad se refiere al *cuándo* de la acción de la Unión, la proporcionalidad es un criterio relativo al *qué* y el *cómo* de dicha actuación. En cualquier caso, este principio, acaso todavía en mayor medida que el de subsidiariedad, es susceptible también de la crítica de inconcreción o ambigüedad, aunque igualmente la práctica y la jurisprudencia pueden ir concretando y delimitando su sentido y significado en casos concretos. En todo caso, el Tribunal de Justicia de la Unión, consciente de esa generalidad, “ha reconocido al legislador comunitario, en el ejercicio de las competencias que se le han atribuido, una amplia facultad de apreciación en materias en las que ha de tomar decisiones de naturaleza política, económica y

¹¹ Sentencia de 6 de diciembre de 2005, ABNA y otros, C-453/03, C-11/04, C-12/04 y C-194/04, Rec. p. I-10423, apartado 68, entre otras.

social, y realizar apreciaciones complejas. En consecuencia, no se trata de determinar si la medida adoptada por el legislador en una materia de esa clase era la única o la mejor posible, pues sólo el carácter manifiestamente inadecuado de una medida en relación con el objetivo que pretende conseguir la institución competente puede afectar a la legalidad de tal medida”¹².

Por lo demás, las críticas al principio de proporcionalidad podrían extenderse a todos sus ámbitos de aplicación, aunque en cualquier caso parece un hecho que cada vez es más utilizado en diferentes contextos y situaciones, tanto como criterio explicitado en algunas normas, como sobre todo como parámetro de la valoración judicial de actos o normas procedentes de cualquier poder público, y especialmente del legislador.

Precisamente la utilización de ambos principios en diversos ámbitos, y su aparente adecuación al funcionamiento de sistemas de actuación en múltiples niveles, permiten plantear la cuestión de si dichos principios son aplicables en el ámbito interno de los Estados descentralizados, en particular en las relaciones entre la acción del ente central y los entes políticamente descentralizados, exigiendo a las actuaciones de aquel el mismo criterio de justificación de necesidad de la intervención, en relación con la existencia de objetivos que no pudieran alcanzarse con la actuación de los entes descentralizados, y de proporcionalidad en su contenido y forma. Desde luego, la idea de la aproximación de la toma de decisiones a los ciudadanos tiende a potenciar los poderes más próximos a estos, y a exigir, en consecuencia, una mayor justificación de la intervención de los poderes generales, más aleja-

¹² Sentencia de 8 de junio de 2010 (Gran Sala), asunto C-58/08, párrafo 52, y la jurisprudencia que allí se cita.

dos siempre que los locales (y muchas veces con una legitimidad algo menos directa, o bien más “diluida”, alejada o distorsionada). Y además, ha de destacarse la aplicación de este principio en determinados Estados federales; en particular, la idea base de este principio se recoge específicamente en el artículo 72.2 de la Ley Fundamental de Bonn. En cambio, Bermann considera esta idea ajena al federalismo estadounidense.¹³

Por tanto, la respuesta a esta cuestión puede ser diferente en cada Estado, en función de sus normas constitucionales, de su jurisprudencia y de sus prácticas institucionales. Por otro lado, y al menos respecto a la subsidiariedad, cabe apuntar la idea común de que en la medida en que en las entidades centrales se sitúe en términos constitucionales el poder originario, siendo los demás derivados, dicho principio plantea algunas dificultades teóricas para su implantación.

Para el caso concreto de España, y aunque de forma muy breve, cabe apuntar algunas ideas. Respecto al principio de subsidiariedad, no parece contar con ninguna base constitucional, ni tampoco parece muy acorde con un sistema de reparto competencial que se basa en una enumeración taxativa de competencias estatales, que incluso en el caso de ser compartidas suelen conllevar la aprobación de unas bases comunes, que viene a implicar la actuación del Estado en todos esos ámbitos. Todo ello con una cláusula residual que encomienda al Estado toda competencia no asumida por una Comunidad Autónoma.

¹³ BERMANN, G. A., “Taking Subsidiarity Seriously...”, cit., p. 403.

En cambio, quizá la respuesta pueda ser diferente respecto al principio de proporcionalidad, un principio que puede considerarse implícito y muchas de cuyas manifestaciones (por ejemplo, la proporcionalidad en las normas que afectan, limitan o restringen derechos fundamentales, o proporcionalidad en las penas) han sido jurisprudencialmente reconocidas. De hecho, en alguna medida responde a esa idea el criterio de que, en las competencias compartidas, la regulación de las bases no puede ir más allá de lo que objetivamente se justifique como básico, en el sentido de que requiera una regulación común. En fin, sería muy complejo profundizar en este debate y analizar en qué medida la jurisprudencia constitucional presupone este principio en cuanto al reparto en las competencias compartidas, pero parece que tiene sentido propugnar su aplicación.

4 Breve análisis de cada uno de los tres niveles parlamentarios

Tras el comentario de los principios básicos que rigen la relación entre las instituciones europeas y los parlamentos estatales (y, en nuestro caso, autonómicos), procede apuntar algunas puntualizaciones relativas al papel de cada uno de esos parlamentos en el ámbito de sus relaciones con los demás, en el contexto de un sistema multinivel de toma de decisiones.

En cuanto al ámbito de la Unión Europea, ya se ha destacado el procedimiento de alerta temprana, que si bien no solo es aplicable al Parlamento europeo, implica a este de una manera significativa. Por lo demás, desde la perspectiva de la Unión, hay que citar también el Protocolo 1 al Tratado de Lisboa, dedicado al “Cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea”, que contiene una serie de obligaciones para las instituciones de la

Unión, en cuanto a la información que han de transmitir a los parlamentos nacionales, así como otros criterios de cooperación interparlamentaria, previendo en su artículo 10 una Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión. Igualmente hay que citar la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa (CALRE), como foro de encuentro y comunicación entre las distintas asambleas regionales de la Unión. En todo caso, cabe recordar que la participación de estas asambleas regionales en el procedimiento ya descrito de alerta temprana es algo que, desde la perspectiva de la Unión, corresponde hacer a cada Estado, tal y como señala el artículo 6 del Protocolo 2 del Tratado de Lisboa: “Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. Pero además conviene recordar que otros órganos de la Unión sí vienen a dar cabida y participación directa a las entidades políticamente descentralizadas de los Estados miembros, como es el caso del Comité de las Regiones.

En cuanto al nivel estatal, los distintos Estados miembros han ido introduciendo previsiones específicas sobre las implicaciones europeas de sus Parlamentos, y en su caso de los parlamentos regionales con competencias legislativas. No podemos llevar a cabo aquí un análisis pormenorizado,¹⁴ por lo que nos centraremos en el Estado español,¹⁵ en el que hay que señalar

¹⁴ Este enfoque lo ha llevado a cabo el gran trabajo colectivo de FREIXES SANJUÁN, T., GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., y ROVIRA VIÑAS, A. (dirs.), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.

¹⁵ Entre los trabajos que han analizado la posición del Estado español ante el Parlamento europeo, y en especial su participación en el mecanismo de alerta temprana, puede destacarse ARCE JANÁRIZ, A., “Prontuario sobre la articulación en España del principio de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la

igualmente la existencia de diversos órganos y foros encaminados a canalizar la comunicación de las Cortes Generales con los parlamentos autonómicos en lo relativo a asuntos europeos, y con el propio Parlamento europeo. En primer lugar, hay que destacar por su importancia la Comisión Mixta para la Unión Europea, un órgano del Congreso y del Senado regulado por Ley 8/1994, de 19 de mayo, reformada para su adecuación al Tratado de Lisboa por Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y más tarde por Ley 38/2010, de 20 de diciembre, que regula la comparecencia periódica de los miembros del Gobierno ante esta Comisión, así como la posibilidad de que comparezcan miembros de los gobiernos de las Comunidades Autónomas “para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea”. Por otro lado, y en la parte que más nos interesa, la Ley regula la fase española del ya citado procedimiento de alerta temprana, y en particular el artículo 6.1 prevé que “El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia”, dando un plazo de cuatro semanas a los parlamentos autonómicos para la remisión de sus eventua-

Unión Europea”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de la Comunidad de Madrid*, n° 23, diciembre 2010, pp. 71-99; así como el ya citado trabajo de ARANDA ÁLVAREZ, E., “La alerta temprana...”, op. cit., pp. 85 ss.; y el de FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *El sistema interparlamentario...*, cit., pp. 79 ss.

les dictámenes, que se acompañarán al que pueda emitir la propia Comisión Mixta (o en su caso, los Plenos del Congreso y del Senado) a las instituciones europeas.

Con lo que llegaríamos al plano autonómico.¹⁶ Como ya se ha mencionado la participación y representación de las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo ha implicado, desde casi nuestra entrada en la Comunidad, posibles consecuencias organizativas e institucionales, especialmente a través de las oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas, cuya constitucionalidad, así como la de otras dependencias administrativas autonómicas dedicadas a asuntos europeos, fue reconocida por el Tribunal Constitucional.¹⁷ Desde entonces, se han ido abriendo numerosas vías para la

¹⁶ Varios trabajos doctrinales han abordado esta cuestión desde la perspectiva autonómica. Puede mencionarse ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, J. C., “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de la Comunidad de Madrid*, n° 23, diciembre 2010, pp. 29-69. Además, hay que considerar algunos de los trabajos citados en notas anteriores, en especial FERNÁNDEZ ALLES, J. J., *El sistema interparlamentario...*, cit., pp. 123 ss.

¹⁷ STC 165/1994, de 26 de mayo, que declara la constitucionalidad de la oficina del País Vasco en Bruselas y de una Dirección general específica para asuntos comunitarios. El Tribunal recuerda que aunque la Constitución reserva al Estado la competencia de “relaciones internacionales”, ello no impide que las Comunidades Autónomas realicen actividades que impliquen consecuencias en el exterior, si bien esta posibilidad “debe entenderse limitada a aquellas que, siendo necesarias, o al menos convenientes, para el ejercicio de sus competencias, no impliquen el ejercicio de un ius contrahendi, no originen obligaciones inmediatas y actuales frente a poderes públicos extranjeros, no incidan en la política exterior del Estado, y no generen responsabilidad de éste frente a Estados extranjeros u organizaciones inter- o supranacionales” (f. j. 6).

En la misma línea, entre otras sentencias posteriores, puede citarse la STC 85/2016, de 28 de abril. Más recientemente, sin embargo, el Tribunal Constitucional ha enfatizado los límites de esas posibles competencias autonómicas. La STC de 21 de junio de 2017 ha declarado inconstitucional la denominación “Asuntos Exteriores” empleada en el Decreto de la Generalidad de Cataluña 45/2016, de 19 de enero, de estructuración del Departamento de Asuntos Exteriores, Relaciones Institucionales y Transparencia. El Tribunal señala que “cualquier referencia a la acción exterior de Cataluña ha de ser entendida en el sentido que le otorgó la STC 228/2016, FJ 4, al analizar los arts. 1 y 8 de la Ley 16/2014. Esto es, se trata de acciones con proyección exterior que se deriven directamente de las competencias de la Generalidad de Cataluña (art. 193.2 EAC) y que no perturben o interfieran en la competencia estatal art. 149.1.3 CE (art. 193.1 EAC; SSTC 165/1994, FJ 5; 31/2010, FJ 125; 46/2015, FJ 4, y 85/2016, FJ 4, entre otras). Por tanto, la actuación de la Comunidad Autónoma, al denominar a uno de sus Departamentos con los términos “Asuntos Exteriores”, no se ajusta a los anteriores criterios y excede de las competencias que el Estatuto de Autonomía otorga a la Generalidad en materia de “acción exterior” de Cataluña en el art. 193 EAC, tal como han sido entendidas en la doctrina constitucional (STC 228/2016, por todas)” (f. j. 5”).

canalización de las relaciones intergubernamentales en asuntos europeos, aunque también este tipo de cooperación plantea algunas carencias ¹⁸.

Pero en lo que atañe a las relaciones parlamentarias, han sido sobre todo los Estatutos reformados después de 2006 los que han ido incorporando diversas previsiones más específicas sobre la participación de la Comunidad Autónoma en asuntos europeos, y muy en especial sobre su intervención en el mecanismo de “alerta temprana” y la posible emisión de los dictámenes previstos en el mismo, relativos a la posible afectación de competencias de la Comunidad por los proyectos legislativos europeos ¹⁹. En general, los que no han sido reformados desde esa fecha, o no contienen previsión alguna sobre dichas relaciones de la Comunidad Autónoma con las instituciones europeas, o se limitan a proclamaciones generales que ignoran el proceso de alerta temprana, lo que en no pocos casos ha obligado a la aprobación de resoluciones de la Presidencia o acuerdos de la Mesa, regulando dicho procedimiento. En todo caso, diversas Comunidades han participado ya en ocasiones en este proceso, con la emisión de los correspondientes dictámenes.

Por lo demás, hay que mencionar la existencia de dos órganos de importancia para canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos relacionados con la Unión Europea. Por un lado, y por su trascen-

¹⁸ Véase, por ejemplo, KÖLLING, M., “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico en el marco de los asuntos europeos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 24, 2017. Este autor considera que hoy existen más vías que nunca para la colaboración intergubernamental en la materia, pero señala como carencias (con cita de otros autores) la verticalidad, sectorialización, bilateralidad, escasa publicidad y absoluta falta de transparencia. En todo caso, considera que “las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico son estables y pueden ser comparadas con las existentes en varios de los países de estructuras territoriales similares a España” (pág. 20).

¹⁹ Sobre esta cuestión, el trabajo de GUILLEM CARRAU, J., “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n° 20, junio 2009, pp. 119-155.

dencia, debemos citar la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CRUE), regulada por Ley 2/1997, de 13 de marzo, y que cuenta con su propio reglamento interno. Se trata de un órgano de cooperación, de composición horizontal, con participación del Ministerio de Administraciones públicas y los consejeros autonómicos, y cuya finalidad es canalizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad del Estado ante la Unión (fase ascendente), así como la participación en el proceso de ejecución del Derecho de la Unión (fase descendente). Por otro lado, y más específicamente vinculada con las relaciones interparlamentarias, está la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA), que si bien no se centra específicamente en los asuntos de las relaciones de estos con otros parlamentos, y específicamente con el ámbito de la Unión Europea, sí concede un protagonismo importante a estas cuestiones.

Como valoración general de todo este entramado de instituciones y foros de encuentro, cabe destacar la apreciable complejidad del sistema, vinculada a la necesidad de un amplio haz de relaciones a todos los niveles, que han implicado la existencia de diversos foros y canales de comunicación y colaboración entre todos ellos. Por otro lado, es oportuno llamar la atención sobre una aparente mayor dedicación a las relaciones con el Parlamento europeo, que a las propias relaciones entre las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos, aspecto este que quizá requeriría un fortalecimiento, teniendo en cuenta la gran cantidad de competencias compartidas, que implican legislación estatal y autonómica sobre la misma materia. Y es que, aunque toda afirmación general podría requerir de matizaciones, tal vez puede señalarse

que en las relaciones de los parlamentos autonómicos y las Cortes Generales con el Parlamento europeo domina el principio de colaboración, mientras que en las relaciones entre Cortes Generales y Parlamentos autonómicos (y más ampliamente, entre Estado y Comunidades Autónomas) parece cobrar más protagonismo el conflicto, del que son prueba la gran cantidad de procesos abiertos ante el Tribunal Constitucional.

5 El objeto de la función de control en el parlamentarismo multinivel

Más allá del examen de principios, mecanismos y procedimientos que canalizan las relaciones interparlamentarias, me parece que habría que considerar otro tipo de relaciones entre los parlamentos. Además de las vías de comunicación y colaboración que hemos venido analizando, en el parlamentarismo multinivel existen desde luego posibles relaciones de conflicto, sobre todo en lo relativo a las normas emanadas de cada instancia. Conflictos que corresponde resolver, en lo que tiene que ver con el control del derecho de la Unión (incluyendo la aplicación del principio de subsidiariedad) al Tribunal de Justicia de la Unión Europea; y en lo relativo al control de constitucionalidad (incluyendo la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas) al Tribunal Constitucional.

Pero ahora quiero referirme a otro tipo de relaciones, cada vez más frecuentes, como son las relativas al ejercicio de la función de control parlamentaria hacia un objeto diferente al que suele ser habitual. En efecto, lo normal es que un parlamento controle al ejecutivo de su mismo nivel. Sin embargo, en el sistema multinivel vemos que dicha función se dirige a veces a los órga-

nos (ya sean legislativos o ejecutivos) de otro nivel, y en particular de un nivel superior. Así, muchas veces los parlamentos autonómicos parecen tener como objeto de sus resoluciones al Gobierno central, o más ampliamente a las instituciones del Estado, lo cual, obvio es decirlo, es más común cuando el signo político mayoritario en el parlamento que controla no coincide con el del sujeto controlado.

Por un lado, es indudable que este tipo de actuaciones van más allá de la función primigenia y original de los parlamentos, como órganos llamados a controlar al ejecutivo del mismo nivel. Por lo demás, no parece infrecuente la situación en la que este tipo de resoluciones se utilice con finalidades partidistas, para que la mayoría parlamentaria, haciendo dejación de su función de control al Gobierno al que apoya, distraiga la atención convirtiéndose, más que en mayoría, en oposición a un Gobierno (y/o Parlamento) de un nivel superior.

Pero, aun con esos riesgos, no cabe descartar que este tipo de mecanismos tengan un cierto sentido. Eso sí, se enmarcarían en una función diferente, y relativamente novedosa, cuya justificación sería la necesidad de establecer vías de comunicación y mutuas relaciones entre los distintos niveles en los que se mueve la gobernanza actual. Por todo ello, este tipo de prácticas requieren una valoración más compleja, y no deberían considerarse –al menos con carácter general- inadecuadas en un sistema multinivel basado en principios democráticos y en la posibilidad de controles mutuos. Aun así, creo que cabría distinguir. En lo relativo a la función de control en sentido estricto (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación...) en principio

parece que no cabe argumentar ningún tipo de deber u obligación de someterse a ellas, por parte de otro Gobierno que no sea el del mismo nivel territorial, aunque tampoco cabría excluir del todo la posibilidad. En cambio, en lo que atañe a lo que podríamos denominar función de orientación política (proposiciones no de ley, mociones, resoluciones, declaraciones) la propia práctica demuestra que no es nada infrecuente que estas tengan por objeto “instar”, “proponer” o incluso “exigir” a instituciones de otro ámbito territorial (en especial, al Gobierno del Estado cuando quienes ejercen la función son parlamentos autonómicos) a actuar de una manera determinada o a llevar a cabo concretas iniciativas. Desde luego, no hay que olvidar que este tipo de resoluciones carecen de carácter vinculante en términos jurídicos, y por lo tanto no obligan al sujeto destinatario (tanto si es el Gobierno del mismo nivel, como si es el de otro superior). Pero en la medida en que permiten expresar un posicionamiento político de la Cámara, no parece que exista obstáculo para que ese posicionamiento se dirija a los poderes de un nivel superior, al menos cuando se justifique que existe un interés o una posible afectación competencial en el nivel inferior, en el que se aprueba la resolución de que se trate.

Si bien todo esto no parece inadecuado, al menos con carácter general, en un parlamentarismo multinivel, pero es sorprendente la absoluta falta de regulación de este tipo de posibilidades de control “vertical”.

6 Parlamentarismo multinivel en el contexto de la crisis de confianza

En fin, no cabe terminar sin hacer al menos una referencia a las consecuencias de un déficit o crisis que hoy generalizadamente se reconoce, en las relaciones entre parlamentos. Me refiero, desde luego, a la reiterada “crisis del parlamentarismo” que yo creo que con mayor precisión podría calificarse como “crisis de la relación representativa”²⁰. Sin duda, son muchos los factores que están en la base de esta crisis, que se viene señalando desde hace mucho tiempo, y muchos también los posibles remedios o paliativos que se han propuesto a la misma. En general, la mayoría de ellos van en la línea de fortalecer la participación ciudadana directa, y la comunicación entre electores y elegidos²¹.

Todo ello me parece muy conveniente, pero ahora interesa analizar brevemente las consecuencias o manifestaciones de esta crisis en los distintos niveles parlamentarios. Aunque, desde luego, este déficit de confianza parece bastante generalizado, creo que, aunque pueda resultar aventurado estable-

²⁰ La relación entre Parlamento, representación y representatividad es evidente, y en el caso español ha sido analizada desde los primeros trabajos que estudiaron nuestras Cortes Generales. Por ejemplo, SOLÉ TURA, J., y APARICIO PÉREZ, M. A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 19 ss. Véase también el análisis que realiza TUDELA ARANDA, J., *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008. Una defensa del modelo representativo en la crisis actual, puede verse en el trabajo de DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, L. M., “Apología de la democracia representativa”, en *Parlamento y Constitución*, Anuario, n° 16, Toledo, 2014, pp. 211 ss.

²¹ La doctrina más reciente se ha dedicado de forma amplia a este problema. No es posible dar aquí una referencia exhaustiva de trabajos, si bien se pueden citar algunos de los más relevantes: TUR ANSINA, R. (dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016; GARRORENA MORALES, A., “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa. ¿Qué hacer?”, en José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega, *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016; Visiones acaso más políticas, pero de gran interés, en GAUCHET, M., “La democracia. De una crisis a otra”, en Victoria Camps (ed.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Trotta, Madrid, 2010; POLITIKON, *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, Debate, Barcelona, 4ª edición, 2014; PENDÁS, B., *Democracias inquietas. Una defensa activa de la España constitucional*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2015.

cer afirmaciones generales, puede decirse que esta crisis es más acentuada cuanto mayor es el nivel o ámbito territorial del parlamento, y de esta manera parece afectar de forma peculiar al Parlamento europeo. Las razones de esta mayor desconfianza, desapego o “desafección”, parecen muy variadas: la obvia mayor lejanía entre este Parlamento y los ciudadanos, la sensación (quizá cada vez menos justificada) de que no asume competencias realmente importantes o funciones que afecten a la vida de los ciudadanos, y la impresión de que, sin embargo, su presupuesto (comenzando quizá por los sueldos de los eurodiputados) es desproporcionadamente elevado; la idea de que en su funcionamiento, por encima de las agrupaciones ideológicas o programáticas, priman consideraciones territoriales (de modo que el protagonismo de los Estados miembros sigue superando al de las afinidades políticas), y en definitiva de que ni los grupos, ni las relaciones con otros poderes, ni el control, ni la posibilidad de exigir responsabilidad política, son lo suficientemente fuertes, ni funcionan como deberían. Incluso, las diferencias en los sistemas electorales entre los diversos Estados. Y, desde luego, de que son casi inexistentes las relaciones entre los representantes y aquellos a quienes representan.

En concreto, en España, la circunscripción única en las elecciones europeas, si bien ha favorecido enormemente la proporcionalidad del sistema, ha contribuido a la mayor lejanía o falta de identificación de los diputados y sus votantes, estableciendo una mayor lejanía al difuminar la más concreta o específica vinculación territorial de cada diputado. Creo que ello es así, aunque inmediatamente quepa afirmar que en el caso del Parlamento estatal, e incluso en los autonómicos, la circunscripción provincial tampoco parece

haber contribuido a un mayor conocimiento, comunicación o identificación entre electores y representantes. Pero el problema parece acentuarse notoriamente en el caso de nuestros representantes europeos en Estrasburgo y Bruselas.

No es posible valorar aquí, con criterios científicos, en qué medida todos estos déficits son reales y actuales, o bien están basados en suposiciones o en configuraciones anteriores de las distintas instituciones europeas. Indudablemente hay que reconocer que las instituciones europeas, y en particular el Parlamento, hace tiempo que vienen trabajando para minimizar estos problemas y críticas, dándose a conocer, buscando una mayor cercanía, y tratando de aproximar su funcionamiento al de los parlamentos nacionales, al menos en los aspectos positivos y en lo que tiene que ver con el conocimiento y difusión de su actividad, con el fortalecimiento de los grupos y las afinidades políticas, y con la intensificación de las funciones de control y responsabilidad política.

Aun así, no parece las críticas antes apuntadas estén desprovistas de todo fundamento. En el contexto del presente trabajo, únicamente cabe apuntar que conviene tomarse en serio estas objeciones y tratar de potenciar, sobre todo en el ámbito europeo, la participación ciudadana y una mayor comunicación con los representantes. Más allá de estas medidas, unas correctas y adecuadas relaciones entre este Parlamento y otros de nivel inferior, también pueden contribuir a una percepción ciudadana más cercana de aquel por parte de los ciudadanos. Conseguir que el Parlamento europeo se sitúe y se perciba realmente en el centro de todo el entramado institucional de la

Unión, y que además los ciudadanos entiendan que existen suficientes canales de comunicación con sus representantes europeos, contribuiría sin duda a paliar ese déficit de confianza.

7 Valoración final

Como en casi todo lo relativo al proyecto europeo, las relaciones entre el Parlamento europeo y los parlamentos nacionales y regionales (en el caso español, las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos) muestran luces y sombras. Las luces se vinculan a lo que objetivamente ha supuesto la integración europea, y en el caso concreto del Parlamento, a lo mucho que ha avanzado esta cámara para convertirse en una asamblea verdaderamente representativa, democrática y codecisoria. Las sombras se perciben cuando consideramos la idea, lamentablemente no desprovista de fundamento, de que, después de todo, el proceso avanza demasiado lento y no está exento de algunos retrocesos. Es evidente que todavía queda mucho por hacer, y en el ámbito concreto de la participación de los Estados y las regiones en la toma de decisiones europeas, si bien el mecanismo de alerta temprana como vía para asegurar el principio de subsidiariedad, ha supuesto, tras su última regulación en el Tratado de Lisboa, un incuestionable y significativo avance, una valoración global de su necesidad, oportunidad, utilidad, y de la corrección de su funcionamiento, requerirá todavía un mayor rodaje. Además, la complejidad de los procedimientos, mecanismos, foros e instituciones de comunicación, no contribuye a una mejor percepción del sistema.

Con todo, el sistema de alerta temprana no deja de ser un mecanismo de colaboración que, convenientemente puesto en práctica, tiene muchos más as-

pectos positivos que negativos, y contribuirá sin duda a prevenir y evitar conflictos. Por ello no carece de sentido la propuesta de considerar la implantación de mecanismos similares en las relaciones entre las Cortes Generales y Parlamentos autonómicos. La ausencia en España de un Senado con capacidad para actuar como auténtica cámara de representación de las Comunidades Autónomas, daña de alguna manera todo el sistema y todas las vías de relación entre Estado y Comunidades Autónomas (y en lo que aquí interesa, entre sus parlamentos). Quizá por ello, entre otros motivos, en estas relaciones predomina el conflicto más que la colaboración. Todo ello a pesar de los esfuerzos que se han hecho (que llegan quizá al máximo nivel posible sin reformar la Constitución) por establecer foros de colaboración entre las Comunidades, y de potenciar todo lo posible las funciones territoriales del Senado.

La doctrina critica en ocasiones el entramado de instrumentos de colaboración por su complejidad, por la burocracia que conllevan, o por la escasa eficacia jurídica o carácter vinculante de los actos y decisiones resultantes. Pero cuando estos fallan o no existen, se critica más bien la falta de mecanismos que permitan evitar el conflicto. Así que creo que los mecanismos analizados, como otros más en el ámbito de la Unión Europea, merecen la oportunidad de demostrar su utilidad y provecho.

La respuesta jurídico-política a los retos de la globalización llega con demasiado retraso a nivel general. Pero al menos en ámbitos geográficos determinados, los procesos de integración han ido avanzando de forma apreciable, contribuyendo a una adecuada ordenación de los retos y problemas co-

munes. Entre estos procesos, incuestionablemente la Unión Europea es el más intenso, el más avanzado, el que más logros ha conseguido, y una referencia para todos los demás. Al menos cabría convenir que las cosas han ido mejor con ella que sin ella. Además, sería justo reconocer que el siempre criticado déficit democrático de la Unión, que existe, se ha ido poco a poco mitigando con el tiempo, con la elección directa del Parlamento, el fortalecimiento de sus competencias, y el nacimiento de una auténtica función de control y responsabilidad política de este hacia el ejecutivo de la Unión.

Es evidente que, en todos estos terrenos, aún queda mucho por hacer. Y también que la propia instauración de la llamada “*gobernanza multinivel*”, fenómeno ya imparable, supone nuevos retos y no pocos elementos de complejidad. Muchos de ellos se sitúan en el ámbito de la función de los parlamentos y de las relaciones entre ellos. Las ideas clave serían simplificación, cercanía, profundización democrática, control y responsabilidad. En el ámbito europeo, y si se considera la cuestión desde una ineludible perspectiva dinámica, la valoración dependerá de si nos fijamos más en el camino ya recorrido, o en el que queda por recorrer. Pero, al menos, creo que se camina en la dirección adecuada.

Bibliografía

- Álvarez Conde, Enrique, y López de los Mozos Díaz-Madroñero, Alicia E., “Los parlamentos nacionales y la UE: el mecanismo de alerta temprana”, en *Revista de Derecho Político*, n° 5, 2006.
- Aranda Álvarez, Elviro, “La alerta temprana en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Una reflexión sobre su utilidad desde la reciente experiencia española”, en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 44, enero-abril 2013.
- Arce Janáriz, Alberto, “Prontuario sobre la articulación en España del principio de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, en *Asam-*

- blea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de la Comunidad de Madrid*, n° 23, diciembre 2010.
- Aréizaga Hernández, Juan Carlos, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de la Comunidad de Madrid*, n° 23, diciembre 2010.
- Bermann, George A., “Taking Subsidiarity Seriously: Federalism in the European Community and the United States”, *Columbia Law Review*, vol. 94, n. 2 (Mar., 1994).
- Bernal Pulido, Carlos, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 3ª ed., 2007.
- Carbonell, Miguel (comp.), *Argumentación jurídica, proporcionalidad y ponderación*, Centro de Estudios Carbonell, México, 2014.
- Carbonell, Miguel, y Grández, Pedro (coords.), *El principio de proporcionalidad en el Derecho Contemporáneo*, Palestra, Lima, 2010.
- Cazorla Prieto, Luis María, *Las Cortes Generales: ¿Parlamento contemporáneo?*, Civitas, Madrid, 1985.
- Constantin, Simona, “Rethinking subsidiarity and the balance of powers in the EU in light of the Lisbon treaty and beyond”, en *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, vol. 4, 2008.
- Davies, Gareth, “Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time”, en *Common Market Law Review* 43(1):63-84, February 2006.
- Díaz Revorio, Francisco Javier, “¿Qué Constitución prevalece? Comentario a la Declaración del Tribunal Constitucional 1/2004, de 13 de diciembre”, en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n° 12, 2005.
- Díez-Picazo Giménez, Luis María, “Apología de la democracia representativa”, en *Parlamento y Constitución*, Anuario, n° 16, Toledo, 2014
- Fernández Alles, José Joaquín, *El sistema interparlamentario europeo*, Dykinson, Madrid, 2016.
- Freixes Sanjuán, Teresa, Gómez Sánchez, Yolanda, y Rovira Viñas, Antonio (dirs.), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013.
- Garrorena Morales, Ángel, “Democracia, participación y representación. La crisis actual de la democracia representativa. ¿Qué hacer?”, en José Luis Cascajo Castro y Augusto Martín de la Vega, *Participación, representación y democracia. XII Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2016
- Gauchet, Marcel, “La democracia. De una crisis a otra”, en Victoria Camps (ed.), *Democracia sin ciudadanos. La construcción de la ciudadanía en las democracias liberales*, Trotta, Madrid, 2010.
- Gernat, Samantha, “Interpreting Subsidiarity- How to develop into a constitutional principle”, en *Maastricht Research- Bades Learning Review*, 4, 2013, pp. 187-237.
- González Beilfuss, Markus, *El principio de proporcionalidad en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2003

- Guillem Carrau, Javier, “Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n. 20, junio 2009, pp. 119-155.
- Kölling, Mario, “Las relaciones intergubernamentales en el Estado autonómico en el marco de los asuntos europeos”, en *Revista General de Derecho Constitucional*, n° 24, 2017.
- Lopera Mesa, Gloria Patricia, *Principio de proporcionalidad y ley penal*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- Pendás, Benigno, *Democracias inquietas. Una defensa activa de la España constitucional*, Ediciones Nobel, Oviedo, 2015
- Pérez Royo, Javier, “Prólogo” a Rodríguez-Izquierdo Serrano, Myriam, *Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008.
- Politikon, *La urna rota. La crisis política e institucional del modelo español*, Debate, Barcelona, 4ª edición, 2014.
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, Myriam, *Posibilidades constitucionales del principio de subsidiariedad*, Editorial Universidad de Granada, Granada, 2008.
- Schütze, R., “Subsidiarity after Lisbon: Reinforcing the Safeguard of Federalism?”, en *Cambridge Law Journal*, 68 (3), November 2009, pp. 525-536.
- Solé Tura, Jordi, y Aparicio Pérez, Miguel A., *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1984.
- Tudela Aranda, José, *El Parlamento necesario, Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008.
- Tur Ansina, Rosario (dir.), *Poderes públicos y privados ante la regeneración constitucional democrática*, Dykinson, Madrid, 2016.