

# DERECHO BÁSICO DE LA UNIÓN EUROPEA

SEGUNDA EDICIÓN

**Antonio Calonge Velázquez (dir.)**

Enrique Martínez Pérez

Alfredo Allué Buiza

Antonio Calonge Velázquez

Alicia López de los Mozos

Javier Matía Portilla



COMARES

---

ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ  
(dir.)

# DERECHO BÁSICO DE LA UNIÓN EUROPEA

Capítulo I. Naturaleza y competencias de la Unión Europea  
ENRIQUE MARTÍNEZ PÉREZ

Capítulo II. Evolución histórica de la Unión Europea  
ALFREDO ALLUÉ BUIZA

Capítulo III. Instituciones de la Unión Europea  
ANTONIO CALONGE VELÁZQUEZ

Capítulo IV. Los actos jurídicos de la Unión Europea. Su sistema de fuentes  
ALICIA LÓPEZ DE LOS MOZOS

Capítulo V. España en la Unión Europea  
JAVIER MATÍA PORTILLA

SEGUNDA EDICIÓN

GRANADA, 2017

---

© los autores

© Editorial Comares, S.L.

Polígono Juncaril

C/ Baza, parcela 208

18220 Albolote (Granada)

Tlf.: 958 465 382

<http://www.editorialcomares.com> • E-mail: [libriacomares@comares.com](mailto:libriacomares@comares.com)

<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-495-4 • Depósito Legal: Gr. 126/2017

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

---

## SUMARIO

CAPÍTULO I. NATURALEZA Y COMPETENCIAS DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	1
1. NATURALEZA JURÍDICA DE LA UNIÓN EUROPEA. . . . .	1
2. LAS MANIFESTACIONES MÁS RELEVANTES DE LA PERSONALIDAD JURÍDICA INTERNACIONAL DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	2
2.1. La celebración de acuerdos internacionales. . . . .	3
2.2. La representación de la Unión Europea en el exterior . . . . .	4
2.3. La participación de la Unión Europea en otras organizaciones internacionales . . . . .	5
3. VALORES, PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA. . . . .	6
4. CATEGORÍAS Y ÁMBITOS COMPETENCIALES . . . . .	9
4.1. Tipos de competencias . . . . .	9
4.1.1. <i>Competencias exclusivas</i> . . . . .	9
4.1.2. <i>Competencias compartidas</i> . . . . .	10
4.1.3. <i>Competencias de apoyo</i> . . . . .	11
4.1.4. <i>Otras competencias específicas</i> . . . . .	11
4.2. El ejercicio de competencias de la Unión Europea . . . . .	11
4.2.1. <i>Principio de subsidiariedad</i> . . . . .	12
4.2.2. <i>Principio de proporcionalidad</i> . . . . .	13
5. PRINCIPALES POLÍTICAS Y ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	13
5.1. El mercado interior: las libertades básicas. . . . .	13
5.2. El Espacio de libertad, seguridad y justicia . . . . .	15
5.3. La Unión Económica y Monetaria . . . . .	16
5.4. La Acción Exterior de la Unión Europea. . . . .	17
6. LAS COOPERACIONES REFORZADAS. . . . .	20
7. LA PERTENENCIA A LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	21
7.1. El ingreso en la Unión Europea . . . . .	22
7.2. La retirada de la Unión Europea . . . . .	22
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	23
CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA. . . . .	25
1. ANTECEDENTES PRÓXIMOS. . . . .	25
2. LOS ORÍGENES: DE LA <i>DECLARACIÓN SCHUMAN</i> A LA COMUNIDAD ECONÓMICA DEL CARBÓN Y DEL ACERO (CECA) . . . . .	27

3. LOS TRATADOS DE ROMA. LA CONFIGURACIÓN DE LA INTEGRACIÓN SOBRE LA BASE DE TRES COMUNIDADES . . . . .	29
4. LA CONSOLIDACIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS COMO UNA <i>COMUNIDAD DE DERECHO</i> . . .	30
5. LAS COMUNIDADES EUROPEAS Y EL RECONOCIMIENTO DE LA DEMOCRACIA COMO VALOR . . . .	33
6. LA REASUNCIÓN DE LA META ORIGINAL DE UNA UNIÓN POLÍTICA EUROPEA. LA PRIMERA GRAN REFORMA DE LOS TRATADOS: EL ACTA ÚNICA EUROPEA DE 17 Y 28 DE FEBRERO DE 1986 . . . .	35
7. EL PERÍODO DE LAS GRANDES REFORMAS DE LOS TRATADOS, DE MAASTRICHT A LISBOA: LA <i>CONSTITUCIONALIZACIÓN</i> DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	37
7.1. El Tratado de Maastricht, de 7 de febrero de 1992. . . . .	38
7.2. El Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997. . . . .	41
7.3. La Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proclamada el 7 de diciembre de 2000 . . . . .	44
7.4. El Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. . . . .	45
7.5. El fracasado Proyecto de Constitución Europea, de 24 de octubre de 2004. . . . .	47
8. EL TRATADO DE LISBOA, ACTUALMENTE EN VIGOR, DE 13 DE DICIEMBRE DE 2007. . . . .	50
9. LA CRISIS ECONÓMICA GLOBAL Y LA CRISIS DEL LLAMADO «CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL»: DE LA REFORMA DEL TRATADO DE LISBOA A LA SALIDA DE GRAN BRETAÑA DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	57
9.1. La reforma del artículo 136 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea . . . . .	58
9.2. Las consecuencias normativas del nuevo artículo 136 TFUE: Los llamados «Tratados parásitos» y el repunte de las estructuras tecnocráticas . . . . .	59
9.3. Las dificultades de la Unión Europea para adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) . . . . .	60
9.4. La intención de Gran Bretaña de abandonar la Unión Europea conforme al artículo 50 TUE (BREXIT) . . . . .	61
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	68
CAPÍTULO III. MARCO INSTITUCIONAL . . . . .	69
1. NOCIONES GENERALES. . . . .	69
1.1. Introducción. . . . .	69
1.2. Orígenes del marco institucional de la Unión . . . . .	69
1.3. La distribución de poderes en el Derecho originario y la unificación orgánica de las Instituciones. . . . .	70
1.4. Las Instituciones en el Tratado de Lisboa . . . . .	71
2. CONSEJO EUROPEO . . . . .	73
2.1. Breves consideraciones . . . . .	73
2.2. El proceso de institucionalización . . . . .	73
2.3. Composición . . . . .	75
2.4. Funcionamiento . . . . .	76
2.5. Competencias . . . . .	77
2.6. Actos . . . . .	79
2.7. Control . . . . .	80
3. EL CONSEJO . . . . .	82
3.1. Introducción. . . . .	82
3.2. Composición . . . . .	83
3.3. Formaciones . . . . .	83
3.4. Presidencia . . . . .	85
3.5. Adopción de decisiones . . . . .	86
3.6. Poderes . . . . .	87

4. COMISIÓN EUROPEA . . . . .	90
4.1. Introducción. . . . .	90
4.2. Tamaño y composición. . . . .	91
4.3. Nombramiento. . . . .	94
4.4. Funcionamiento y organización interna. . . . .	95
4.5. Poderes . . . . .	96
5. EL PARLAMENTO EUROPEO . . . . .	99
5.1. Introducción. . . . .	99
5.2. Composición . . . . .	100
5.3. Organización . . . . .	100
5.4. Elección y estatuto jurídico de los diputados. . . . .	102
5.5. Poderes . . . . .	103
5.5.1. <i>Poderes presupuestarios</i> . . . . .	104
5.5.2. <i>Poderes normativos</i> . . . . .	106
5.5.3. <i>Poderes de control</i> . . . . .	107
5.5.4. <i>Otros poderes</i> . . . . .	109
6. EL TRIBUNAL DE JUSTICIA. . . . .	111
6.1. Introducción. . . . .	111
6.2. El Tribunal de Justicia . . . . .	112
6.2.1. <i>Composición</i> . . . . .	112
6.2.2. <i>Funcionamiento</i> . . . . .	114
6.2.3. <i>Competencias</i> . . . . .	114
6.3. El Tribunal General . . . . .	115
6.3.1. <i>Composición</i> . . . . .	115
6.3.2. <i>Funcionamiento</i> . . . . .	116
6.3.3. <i>Competencias</i> . . . . .	116
6.4. Los Tribunales especializados. . . . .	117
6.5. Funciones y recursos . . . . .	117
6.6. El procedimiento . . . . .	118
7. EL TRIBUNAL DE CUENTAS . . . . .	121
7.1. Introducción. . . . .	121
7.2. Naturaleza . . . . .	122
7.3. Composición y nombramiento . . . . .	123
7.4. Organización . . . . .	124
7.5. Funcionamiento. . . . .	125
7.6. Poderes . . . . .	125
8. EL BANCO CENTRAL EUROPEO . . . . .	127
8.1. Introducción. . . . .	127
8.2. Naturaleza . . . . .	128
8.3. Organización . . . . .	129
8.3.1. <i>El Consejo de Gobierno</i> . . . . .	129
8.3.2. <i>El Comité Ejecutivo</i> . . . . .	130
8.3.3. <i>El Presidente</i> . . . . .	130
8.4. Funciones y competencias . . . . .	131
8.4.1. <i>Funciones consultivas</i> . . . . .	131
8.4.2. <i>Funciones normativas</i> . . . . .	132
8.4.3. <i>Otras competencias</i> . . . . .	134
8.5. Control . . . . .	134
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	136

CAPÍTULO IV. LOS ACTOS JURÍDICOS DE LA UNIÓN EUROPEA: SU SISTEMA DE FUENTES . . . . .	137
1. INTRODUCCIÓN AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA: CARACTERÍSTICAS BÁSICAS . . . . .	137
2. EL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	138
2.1. Derecho originario . . . . .	141
2.2. Derecho derivado . . . . .	145
2.2.1. <i>Actos típicos</i> . . . . .	146
2.2.1.1. <i>Actos vinculantes u obligatorios</i> . . . . .	146
A. <i>Reglamento</i> . . . . .	147
B. <i>Directiva</i> . . . . .	148
C. <i>Decisiones</i> . . . . .	157
D. <i>Otras características</i> . . . . .	158
E. <i>Reserva material</i> . . . . .	162
2.2.1.2. <i>Actos no vinculantes</i> . . . . .	163
A. <i>Recomendaciones</i> . . . . .	163
B. <i>Dictámenes</i> . . . . .	164
2.2.2. <i>Actos atípicos</i> . . . . .	164
2.3. El Derecho complementario . . . . .	165
3. PRINCIPIOS DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	167
3.1. Autonomía: . . . . .	167
3.2. Primacía . . . . .	169
3.3. Efecto directo. . . . .	174
4. LAS CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DERECHO DE LA UNIÓN: LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO MIEMBRO. . . . .	176
4.1. La responsabilidad internacional: el recurso de incumplimiento ante el TJUE . . . . .	177
4.2. El papel del juez nacional. . . . .	178
4.3. La especial responsabilidad ante el incumplimiento de una directiva . . . . .	179
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	183
CAPÍTULO V. ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA . . . . .	189
1. INTENCIONES . . . . .	189
2. LOS PARLAMENTOS NACIONALES . . . . .	190
2.1. El problema . . . . .	190
2.2. Las soluciones . . . . .	191
2.2.1. <i>Generalidades</i> . . . . .	191
2.2.2. <i>Las soluciones europeas</i> . . . . .	191
2.2.3. <i>Las soluciones nacionales</i> . . . . .	193
2.2.4. <i>Las soluciones complementarias</i> . . . . .	197
3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS . . . . .	197
3.1. El problema . . . . .	197
3.2. Las soluciones . . . . .	198
3.2.1. <i>Las soluciones europeas</i> . . . . .	198
3.2.2. <i>Las soluciones nacionales</i> . . . . .	199
3.2.3. <i>Otros instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas</i> . . . . .	201
BIBLIOGRAFÍA. . . . .	203

---

## CAPÍTULO V ESPAÑA EN LA UNIÓN EUROPEA

### 1. INTENCIONES

Es compatible afirmar, de un lado, que la Unión Europea es una organización internacional y subrayar, de otra, que la implicación de un Estado en dicha estructura tiene relevancia constitucional. Lo que se quiere expresar, entonces, es que **la presencia en la Unión Europea condiciona alguna de las estructuras clásicas del Estado Constitucional** y las reorienta.

Aunque bastaría con recordar, en este sentido, que una de las funciones más tradicionalmente vinculadas con la soberanía estatal (la emisión de moneda) ha sido asumido por la Unión Europea, conviene profundizar, con Rubio Llorente, en aquéllas **implicaciones que la Unión Europea presenta para la estructura del Estado constitucional** de los Estados miembros. Resumidamente, podría afirmarse que la implicación del Estado español en la Unión Europea incide en la división de poderes, dado que

- a) «El Gobierno participa en la elaboración de Reglamentos y Directivas comunitarias, en tanto que las Cortes [Generales], que no tienen intervención alguna en la creación de esas normas, han de aceptar que sus propias leyes se vean desplazadas por los Reglamentos [comunitarios] y se ven forzadas a transponer unas Directivas, que cada vez dejan menor margen de libertad al legislador estatal». Esto supone que el reparto del poder entre Gobierno y Parlamento se ve afectado por nuestra implicación en la UE.
- b) «Las Comunidades Autónomas, de otra parte, titulares en muchas ocasiones de la competencia exclusiva sobre las materias que caen dentro del ámbito de la Comunidad Europea, carecen de facultades para contribuir a fijar la posición del Estado español en negociaciones de las que resultan decisiones, que sin embargo han de poner en práctica, aunque de otra parte, no sean ellas, sino el Estado en su conjunto el que responde del eventual incumplimiento de tal obligación». Aquí la paradoja es doble. Mientras que las Comunidades Autónomas pierden el protagonismo político en relación con competencias exclusivas, su inacción



(o, en general, el incumplimiento de obligaciones con la Unión) genera la responsabilidad del Estado en su conjunto.

- c) Y, finalmente, «nuestros tribunales tienen [el deber] de asegurar la primacía del Derecho europeo sobre el puramente interno», lo que relativiza el principio constitucional de la sumisión del poder judicial a las normas con fuerza de Ley. En efecto, en la medida en que se espera de un órgano judicial que inaplique una norma con fuerza de Ley, se le confiere una facultad con la que no cuenta, en principio, según nuestro ordenamiento constitucional.

En definitiva, vemos como la Unión Europea afecta a la posición institucional del Parlamento nacional, de las Comunidades Autónomas y del Poder Judicial. Nuestro propósito es centrarnos en las primeras dos cuestiones, puesto que la tercera (que remite al clásico problema de la primacía del Derecho de la Unión y sus límites) ya ha sido extensamente analizado en otro capítulo de este *Manual*.

## 2. LOS PARLAMENTOS NACIONALES

### 2.1. El problema

Resulta pacífico afirmar que la esencia de las democracias actuales radica en el respeto de las minorías (Kelsen). De ahí que el Parlamento sea el órgano central de cualquier Estado que opte por la democracia representativa. La necesidad de que las grandes cuestiones sean debatidas también con las minorías parlamentarias explica hoy que la discusión de muchas materias esté constitucionalmente **reservada a la Ley**. Aunque sea cierto que un Gobierno que esté respaldado por la mayoría absoluta de los Diputados podría aprobar, con la misma eficacia, un Decreto-Ley o una Ley Orgánica para desarrollar un derecho fundamental, el hecho de que se exija esta última norma permitirá a los españoles conocer la posición de la minoría parlamentaria sobre esta cuestión, sirviendo, así, al principio democrático.

Sin embargo, lo que el Gobierno no puede hacer en nuestro país (aprobar normas con fuerza de ley en materias reservadas a la Ley), sí que puede hacerlo el Consejo de Ministros de la Unión Europea (con o sin concurso del Parlamento Europeo). Consejo de Ministros del que forman parte los Ministros de los Estados miembros. Es decir que **los Gobiernos pueden ponerse de acuerdo en una normativa y aprobarla en el marco de la Unión Europea** sobre unas materias que, si se regularan en el plano estatal, precisarían ser aprobadas por las Cortes Generales. Se produce, así, un reforzamiento del poder ejecutivo a costa del poder legislativo.

Esta paradoja se produce siempre que la Unión Europea aprueba un Reglamento comunitario, puesto que esta norma uniformiza el Derecho de los Estados miembros y se aplica directamente, sin que el Parlamento nacional haya sido consultado. Pero también en el supuesto de que la Unión apruebe una directiva. Con carácter general porque las Cortes Generales no podrían ya fijarse otros fines políticos que los adoptados en Bruselas. Y en especial porque, además, las directivas suelen ser tan detalladas que

en aquellos casos en los que se requiere la intervención del Parlamento nacional, éste se limita a reproducir lo fijado en la Directiva, sin margen de actuación.

La aprobación de normas comunitarias no solamente elude la intervención del Parlamento nacional, sino que **lastra también, inevitablemente, su actuación futura**, dado que su actuación posterior no podrán desconocer ni contrariar materialmente las disposiciones comunitarias, en virtud del principio de primacía del Derecho de la Unión.

## 2.2. Las soluciones

### 2.2.1. *Generalidades*

La pérdida, real y efectiva, de los poderes normativos del Parlamento debe compensarse con **una mayor fiscalización de la actuación europea del Gobierno español y de sus ministros y con un seguimiento más intenso de lo que ocurre en la Unión Europea**. El problema no es únicamente en el plano estatal, sino también en el propio seno de la Unión Europea. También allí resulta necesario reforzar el papel del Parlamento Europeo, en el que participan representantes de los pueblos de los Estados europeos, y debilitar en alguna medida el inmenso poder del Consejo de Ministros, compuesto por representantes de los Gobiernos estatales.

Por eso se ha afirmado que lo ideal sería combinar una serie de remedios a nivel europeo y, especialmente, a nivel estatal. Nos detendremos en unos y otros.

### 2.2.2. *Las soluciones europeas*

Podría pensarse que el déficit democrático que hemos detectado en el plano estatal podría ser solventado si se intensificara el poder del **Parlamento Europeo** en la Unión, a costa del que detenta hoy el Consejo de Ministros. En tal supuesto, se diría, el órgano parlamentario sería el motor político de la Unión. Pero tal idea se compadece mal con la naturaleza, manifiestamente internacional, de la Unión Europea. Si aceptamos que estamos ante una organización de Estados, resulta evidente que son éstos los señores de los Tratados. Aludimos a la máxima autoridad del Estado que tenga asumida la dirección de la política exterior, sea el gobierno (España) o el Presidente de la República (Francia).

De ahí que debemos concluir que la Unión Europea no puede ser una organización democrática, en el sentido dado a este término en los ordenamientos constitucionales. El principio democrático de la Unión reposa, paradójicamente, en los Parlamentos nacionales que son los que dotan de legitimidad a la actuación de los gobiernos en el marco de la Unión Europea (ver STCFA Maastricht).

Ahora bien, ¿puede ser esta actuación colegiada? ¿Sería posible vehicular los intereses parlamentarios nacionales a través de **foros europeos** en los que participen? Algunas experiencias se han producido en esta dirección.

- a) El más clásico es la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC en francés), surgida en 1990 para generar una mayor colaboración

entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Este es un foro que representa a los Parlamentos a escala exclusivamente estatal (no los de los Estados federados o de las regiones) y al Parlamento Europeo. Sirve para compartir experiencias sobre el control parlamentario estatal sobre los asuntos europeos. Se ha debatido si debía contar con poderes decisorios que pudieran condicionar el trabajo de las instituciones europeas y de los Parlamentos representados, pero esta propuesta resulta poco consistente dado que agravaría el problema de déficit democrático. En efecto, basta fijarse en la presencia de las Cortes Generales (un Letrado del Congreso y tres senadores) a la LIV edición de la COSAC (Luxemburgo, noviembre 2015), para comprender que estas personas no representan, ni de lejos, la pluralidad política presente en el Congreso de los Diputados y el Senado. La reducción de un pleno a tres representantes favorecería, lógicamente, a la mayoría parlamentaria (que es, justamente, la que sustenta al Gobierno). Por eso resulta conveniente que siga siendo un foro de intercambio de experiencias más que un órgano de naturaleza política.

---

#### CONFERENCIA DE ÓRGANOS ESPECIALIZADOS EN ASUNTOS COMUNITARIOS (COSAC)

<http://www.cosac.eu/>

---

<b>REGULACIÓN</b>	— Protocolo (no 9) sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea (1997) del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea — Reglamento de la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión de los Parlamentos de la Unión Europea (DOUE 2011 C 229/01)
<b>HISTORIA</b>	1989 – Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC) 1992 – Declaración s relativa a la Conferencia de los Parlamentos aneja al Tratado de Unión Europea (Maastricht) 1997 – Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la UE y la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) anejo al Tratado de Amsterdam
<b>COMPOSICIÓN</b>	Hasta seis miembros por Parlamento nacional y seis del Parlamento Europeo
<b>REUNIONES</b>	Dos anuales (convocado por el Parlamento del Estado que preside la UE)
<b>FUNCIONES</b>	intercambio periódico de opiniones Envío de contribuciones a las Instituciones de la Unión Elaboración de informes bianuales
<b>EFFECTOS</b>	No vinculan sus decisiones a los Parlamentos nacionales.

---

- b) Los Parlamentos regionales, que no están presentes en la COSAC, han impulsado la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE) en 1997, con la intención de que se respete y se consolide el principio de subsidiariedad. Las reuniones, en las que participan parlamentos regionales de Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Italia, Portugal y Reino Unido son protocolarias y relevantes únicamente desde la puesta en común de las distintas prácticas surgidas en sus socios.

---

**CONFERENCIA DE ASAMBLEAS LEGISLATIVAS REGIONALES  
DE LA UNIÓN EUROPEA (CALRE)**

<http://www.calrenet.eu/>

---

<b>REGULACIÓN</b>	Reglamento (disponible en <a href="http://www.calrenet.eu/">http://www.calrenet.eu/</a> )
<b>HISTORIA</b>	1997 – Declaración fundacional de Oviedo.
<b>COMPOSICIÓN</b>	Asambleas Regionales con poder legislativo
<b>REUNIONES</b>	Una al año
<b>FUNCIONES</b>	Respeto y consolidación del principio de subsidiariedad Elaboración de una declaración anual que sea aprobada por la Asamblea Plenaria

---

La sustitución del Parlamento nacional por otra instancia europea (Parlamento Europeo, COSAC, CARLE) no resulta ni posible ni adecuada. En el primer caso porque el Parlamento Europeo no puede ocupar una posición similar a la que detentan los Parlamentos nacionales en un Estado, ya que, como ocurre en todas las organizaciones internacionales, son los Estados los señores de la Unión. Y los otros foros porque en vez de representar el pluralismo político presente en los Parlamentos nacionales solamente pueden estar abocados, por razones puramente organizativas, a diluir esa representación en muy pocas personas.

Por estas razones debemos girar nuestra mirada hacia las soluciones nacionales. Sería entonces preciso intensificar el control del Parlamento nacional sobre la actuación europea del Gobierno. Se trataría de que la pérdida de su capacidad legislativa y política, que afecta al principio democrático, se pueda ver compensada por una extensión de su control sobre la actuación europea del Gobierno estatal y por una mayor capacidad de influencia en la conformación de las normas comunitarias, orientando y respaldando las posiciones que defienda en los órganos de la Unión el miembro del Gobierno español. Es obvio que este control tiene un alcance limitado, dado que la aprobación de muchas iniciativas en la Unión Europea se realiza por mayorías cualificadas, por lo que el voto negativo del representante español no impedirá la adopción del acuerdo. Acaso por esta razón, se ha previsto, desde la propia Unión Europea, un control colegiado por parte de los Parlamentos nacionales en materia de subsidiariedad, al que haremos referencia más adelante.

### 2.2.3. *Las soluciones nacionales*

Antes de entrar a examinar el control parlamentario que las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas ejercen en nuestro país, conviene realizar un par de consideraciones previas. La primera para señalar que **la posición que ocupan en estas cuestiones los Parlamentos estatales y autonómicos es diferente en la teoría y en la práctica**. El Consejo Europeo está formado por los Jefes de Estado o de Gobierno (estatal), y en principio, son los Ministros nacionales lo que tienen la última palabra cuando se negocia un asunto en el Comité de Ministros. Por

eso se entenderá que tenga especial relevancia el control que los Parlamentos estatales deben ejercer.

La posición de los Parlamentos regionales o autonómicos es bien distinta, dado que el Gobierno que deben controlar ha visto aminorado su poder real de influencia en la determinación de las normas que antes eran exclusivas de las Comunidades Autónomas pero que ahora son acordadas por la Unión. De ahí que su control sea más quimérico que real, como luego diremos con más detalle.

La segunda observación previa que quiere realizarse es que **todos los Parlamentos estatales han optado por instaurar una Comisión Parlamentaria** que se ocupa de los asuntos de la Unión Europea. La más famosa de todas ellas es la Comisión Europea del Parlamento (*Folketing*) danés, ya que ha ejercido un control tan intenso sobre la actuación europea de su Gobierno que el Presidente de la Comisión Jacques Delors llegó a considerarlo un Estado más con el que había que negociar las iniciativas normativas de la Unión.

Conviene recordar, brevemente, que dicha Comisión parlamentaria actúa en nombre de la Cámara, centrandó su análisis en las iniciativas normativas comunitarias que considera de su interés. Además, el miembro del Gobierno acude previamente a la celebración del Consejo de Ministros de la Unión Europea y explica cuál es la posición sobre las cuestiones que se tratarán en el mismo. La Comisión Parlamentaria puede debatir esta opinión y orientar la posición que el Ministro deberá defender en Bruselas (mandatos de negociación). Estos mandatos siempre son flexibles, dado que en Europa se debe negociar con todos los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. Una vez celebrado el Consejo, el Ministro vuelve a comparecer ante la Comisión para dar cuenta de su actuación en el mismo, explicando cuál ha sido la posición finalmente defendida y el resultado final de la cuestión tratada. Si el Ministro se encontrara con que la negociación aleja excesivamente el acuerdo del mandato de negociación, deberá invocar la «reserva de examen parlamentario previo». Eso quiere decir que se diferirá la decisión final al siguiente Consejo de Ministros de la Unión, lo que permitirá al Ministro finlandés conocer previamente la opinión de la Comisión parlamentaria estatal.

En nuestro país, se ha optado porque la gestión de los asuntos europeos recaiga en la **Comisión Mixta para la Unión Europea**, compuesta por Diputados y Senadores. En otros parlamentos estatales bicamerales se han creado sendas comisiones parlamentarias en el seno de cada una de las Cámaras. La solución elegida en España tiene indudables ventajas (impide que haya discrepancias en su actuación, cosa que podría ocurrir si existieran dos comisiones y defendieran puntos contradictorios), pero también presenta inconvenientes (desconoce que nuestro bicameralismo es imperfecto, y que ello sitúa en un privilegiado lugar al Congreso de los Diputados).

La regulación sobre la Comisión Mixta para la Unión Europea se encuentra recogida en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, que ha sido modificado por otras posteriores (entre las que destaca la Ley 38/2010). La misma ha incorporado, además, el mecanismo de control sobre los principios de subsidiariedad y proporcionalidad previstos en los

Tratados comunitarios (arts. 5.3 y 12.b TUE, 3 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea y 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad).

Pues bien, entrando ya en materia, debemos indicar que ni la regulación ni la práctica del control parlamentario ejercido por la Comisión Mixta son excesivamente afortunadas. Comenzando por el diseño normativo, resulta claro que el control parlamentario sobre los asuntos europeos presenta, cuando menos, un triple objeto (véase el cuadro adjunto).

	SUJETO CONTRO- LADO	NATURALEZA DEL CONTROL	ALCANCE MATERIAL	ORDINARIO/ EXTRAORDI- NARIO	EFICACIA
<b>SUBSIDIA- RIEDAD</b>	UE	Técnico	Limitado (sin margen político)	Ordinario	Escapa (depende de la UE)
<b>PRESIDENCIA UE</b>	???	Político (de política general)	Abierto (y con margen político)	Extraordinario	Limitado (UE y de po- lítica general)
<b>ACTUACIÓN GOB. CON- SEJO MINIS- TROS UE</b>	Gobierno de la Nación	Político (y concreto)	Cerrado	Ordinario y permanente	Plenamente eficaz (aunque limitado)

Un control específico debe vincularse con los supuestos en el que el Gobierno española asume la Presidencia de la Unión. En estos casos, se fiscaliza tanto la labor del Gobierno español como de la Presidencia de la Unión. En estos casos se intenta influir en la política general de la Unión (prioridades, programa normativo, etc.), y se hace sin ningún tipo de corsés. Es pues un control que se ejerce de manera extraordinaria y con un alcance muy abierto. También deberían inscribirse en este mismo lugar del cuadro las comparecencias en las que el Ministro de Asuntos Exteriores presenta el programa o el balance del semestre futuro o pasado. Se trata, lógicamente, de un debate de política general.

Otro control es el de la actuación del representante del Gobierno en el Consejo de Ministros de la Unión Europea. Aquí el sujeto controlado sería, manifiestamente, el Gobierno español. En estos casos, el control sería también político pero circunscrito, a diferencia del supuesto anterior, a temas concretos (los que se tratarán por parte del Consejo de Ministros de la Unión Europea). La influencia efectiva por parte de las Cortes Generales en la posición defendida por el representante español en dicho foro es posible, aunque su alcance sea esencialmente limitado si la decisión a adoptar por dicho órgano no precisa de la unanimidad. Pues bien, para que este control se pueda ejercer, resulta tan imprescindible conocer la opinión del Ministro y debatirla con anterioridad a que se celebrara el Consejo de Ministros de la Unión (tal y como se prevé en el art.

8 de la citada Ley), como que rinda cuentas a posteriori de su actuación. Y esta última obligación ni está prevista ni en la Ley ni, en la práctica, se produce.

El tercer control es el relacionado con la correcta aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la Unión Europea. El primero supone que «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». Y la proporcionalidad que «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados» (art. 5, apartados 3 y 4, TUE). A tal fin, las Cortes deben pronunciarse en un plazo de ocho semanas, disponiendo los Parlamentos autonómicos de cuatro semanas para hacerles llegar, en su caso, sus observaciones.

Pues bien, este es un control que se ejerce en relación con la Unión Europea y no con los Estados. Es un control permanente sobre todas las iniciativas normativas que no se dicten al amparo de competencias exclusivas de la Unión. A diferencia de los anteriores, estamos en presencia de un control primigeniamente técnico sobre el reparto competencial entre el Estado y la Unión. Esto permite dudar de que el Parlamento sea el lugar adecuado para incardinarlo, porque su actuación se rige habitualmente por parámetros políticos.

Es de justicia señalar que los Parlamentos nacionales cuestionan de forma recurrente cuál debe ser su papel en esta concreta actuación, debatiendo sobre la visión (estricta o amplia) de la subsidiariedad y su naturaleza (técnica o técnica y política a la vez). De hecho, España ha presentado dos dictámenes de naturaleza política en relación con sendas iniciativas normativas en el año 2014.

En todo caso, resulta evidente que el balance de esta actividad por parte de la Comisión Mixta no es tampoco excesivamente positiva. Las Cortes Generales no han participado en ninguno de los casos en los que el mecanismo de alerta temprana ha supuesto que se activará la tarjeta amarilla a la iniciativa normativa de la Comisión, si bien es cierto que ha emitido diversos dictámenes motivados en relación con otras propuestas (dos en 2011, dos en 2012, cinco en 2013 y uno en 2015). Existe un recurrente debate interno sobre cuál debe ser su papel al ejercer este tipo de control (véase, a modo de ejemplo, el interesante intercambio de ideas recogido en el DS. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 13, de 13/03/2012), y existen algunas mejoras que deberían implementarse cuanto antes (habilitación de sesiones durante todo el año y no únicamente en los periodos ordinarios de sesiones, mecanismos de relación entre la Comisión Mixta y las competentes *ratione materiae*, etc.).

En todo caso, el descenso en los dictámenes motivados no es única en nuestro país, sino que también se ha producido a escala de la Unión Europea (de los ochenta y ocho presentados en 2013, hemos pasado a veintiuno un año después y solamente ocho en 2015).

La lectura detenida de los diarios de sesiones revela, con carácter general, que **no existe una seria voluntad de controlar ni las iniciativas normativas de la Unión Europea ni la actuación europea del Gobierno español**. En este campo, como en otros tantos, sería imprescindible que los diputados asumieran la importancia que el Parlamento, concebido como institución, debe merecer y defendieran su papel institucional, al margen de la estricta lucha partidista.

Una nueva facultad conferida a los Parlamentos nacionales en relación con el Derecho a la Unión es la de **vetar el uso de las pasarelas** previstas en el artículo 48.7 TUE, y que permiten que un acuerdo sobre una materia reservada a la unanimidad del Consejo se adopte por mayoría cualificada de sus miembros, o que se opte por el procedimiento legislativo ordinario en vez del especial.

---

#### COMISIÓN MIXTA (CONGRESO-SENADO) PARA LA UNIÓN EUROPEA

<http://www.congreso.es/>

---

**REGULACIÓN.** Ley 8/1994, de 19 de mayo, modificada.

**COMPOSICIÓN** Diputados y Senadores (se determina por las Mesa de ambas Cámaras en sesión conjunta).

**FUNCIONES** Controlar la actuación europea del Gobierno español

---

#### 2.2.4. *Las soluciones complementarias*

Resulta claro que la mayor influencia de los Gobiernos (estatal y de la Unión) debería verse compensada por una mayor implicación de los Parlamentos nacionales (en el control de la actuación europea del gobierno y en la influencia sobre las posiciones a adoptar por el representante español en el Consejo de Ministros de la Unión) y del Parlamento Europeo (en el proceso decisorio de la Unión). Por eso se defiende la **complementariedad de ambas soluciones**, así como de la intensificación de la cooperación entre los Parlamentos y entre estos y las instituciones de la Unión (para lo que la COSAC puede ser útil).

### 3. LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

#### 3.1. El problema

Ya explicamos que la Unión Europea aprueba normas en competencias que, en el plano nacional, corresponden de forma exclusiva a las Comunidades Autónomas. De esta forma se ve afectada su libertad política, que implica tanto el decidir si regula tales materias, como decidir libremente cómo hacerlo. Y esta afectación se produce tanto cuando se aprueban reglamentos como cuando se dictan directivas (puesto que su libertad de actuación política se ve recortada, si las directivas no son muy detalladas, a la elección de los medios tendentes a lograr los fines fijados por otros). Conviene recordar, en esta dirección, que **el desarrollo y la ejecución de los actos comunitarios corresponde, en nuestro país, a la autoridad que sea competente *ratione materiae***



(STC 252/1988). Esto supone que, aunque una Comunidad Autónoma no pudiera influir en el contenido de una directiva que atañe a sus competencias exclusivas, está obligada a desarrollarla y ejecutarla en su territorio. Más aún, si no lo hiciera, y comprometiera la **responsabilidad del Estado español** ante la Unión Europea, éste podría repercutir la responsabilidad impuesta por las instituciones de la Unión (Real Decreto 515/2013).

Pues bien, esta pérdida del protagonismo de las Comunidades Autónomas por nuestra presencia en la Unión Europea también se ha producido en territorios políticamente descentralizados existentes en otros Estados de la Unión Europea (regiones y Estados federados). Ello explica que también en este caso se hayan propuesto soluciones a escala europea y a la escala nacional, así como otras difíciles de clasificar.

### 3.2. Las soluciones

#### 3.2.1. *Las soluciones europeas*

Este tipo de soluciones se caracterizan porque se pretende que los intereses regionales y federados sean tomados en consideración por las instituciones de la Unión. Y, desde una perspectiva general, no es otra la intención que late con la creación del **Comité de Regiones** en el Tratado de Maastricht. Estamos en presencia de un órgano de la Unión de carácter consultivo que representa los intereses regionales y locales. España cuenta con 21 miembros (uno por Comunidad Autónoma —El Presidente autonómico o algún miembro del Gobierno por delegación— y cuatro alcaldes) de los 350 que lo integran. Desde el Tratado de Lisboa, se ha reconocido a este órgano legitimación activa para impugnar propuestas o actos comunitarios que lesionen sus competencias o vulneren el principio de subsidiariedad. Y en 2014 ha negociado un acuerdo con el Parlamento Europeo que le permite mejorar su eventual influencia sobre dicho órgano.

El Comité de Regiones no solamente no reducirá la pérdida del protagonismo político de las Comunidades Autónomas (su voz se diluye entre los representantes de los demás Estados miembros), sino que además diluirá su naturaleza, al mezclarse con la defensa de los intereses locales.

---

#### COMITÉ DE LAS REGIONES

<http://cor.europa.eu/es/Pages/home.aspx>

---

<b>REGULACIÓN</b>	Artículos 305 ss. TFUE Reglamento interno
<b>COMPOSICIÓN</b>	350 (procedentes de todos los Estados de la Unión Europea, 21 españoles).
<b>FUNCIONES</b>	Ser consultado por las Instituciones de la Unión en los casos previstos en los Tratados Pronunciarse sobre distintas cuestiones, entre las que se incluyen las que afectan a la cooperación transfronteriza

---

Las distintas Comunidades Autónomas han impulsado además la creación de **Oficinas y Delegaciones** para defender sus intereses en Bruselas. Aunque en un primer

momento se eligieron fórmulas de Derecho Privado (fundaciones, sociedades anónimas, etc.), se ha impuesto después su adscripción al propio Gobierno autonómico (una vez que esta opción fuera expresamente avalada por la STC 165/1994). En este momento, la única Oficina que no actúa como delegación del Gobierno es la de Galicia, que sigue actuando como Fundación. Estas oficinas son útiles para tratar de conseguir información temprana de los asuntos de la Unión e influir sobre la actuación de los funcionarios europeos en defensa de sus intereses. Pueden ser considerados, desde esta perspectiva, lobbies (esto es, grupos que promueven intereses concretos en las instituciones europeas).

Sobre su evolución debemos resaltar dos ideas. La primera es que si en un primer momento las oficinas tenían por principal misión la captación de fondos europeos, dependiendo orgánicamente de la Consejería de Presupuestos, en la actualidad asumen un mayor protagonismo político (adscribiéndose al Presidente o la Consejería de Presidencia). El segundo dato que queremos subrayar es que, al hilo de la crisis, el Gobierno de la Nación ha ofrecido a todas las oficinas que se instalaran en la sede de la representación permanente a fin de ahorrar costes, habiendo accedido a ello únicamente cinco Comunidades Autónomas (entre ellas, Castilla y León).

### 3.2.2. *Las soluciones nacionales*

Podría pensarse que las comunidades Autónomas podrían imitar la actuación de los Parlamentos nacionales; esto es, tratar de compensar su pérdida de poder político por la incidencia de las normas de la Unión con el desarrollo de mecanismos eficaces para influir en la posición que mantenga el representante del Estado español. Pero, claro, hay una diferencia sustancial entre uno y otro caso. El Parlamento nacional (las Cortes Generales) representa a todo el Estado español, mientras que las Comunidades Autónomas se caracterizan, precisamente, por poder aprobar normas diferentes entre sí. En efecto, **el Estado regional implica diversidad de legislaciones y pluralismo político. Sin embargo, resulta evidente que el Estado español solamente podrá defender una posición, la que sea, ante las instituciones de la Unión.** De ahí que haya que convertir la diversidad y el pluralismo en unidad de actuación. Por esta razón, ninguna de las soluciones que a continuación se explican podrá devolver a cada una de las Comunidades Autónomas, individualmente consideradas, el protagonismo político que tuvieron.

En esta pretensión de consensuar la actuación entre el Gobierno de la Nación y los ejecutivos regionales destaca la **Conferencia para Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE)**, ente que da continuidad a la CARCE (Comunidades Europeas en vez de Unión Europea), constituida en 1989. A la vista de las normas que la regulan (La Ley 2/1997 y su reglamento interno), estamos en presencia de un órgano de cooperación intergubernamental (compuesto por el Ministro nacional de Administraciones Públicas, sendos Secretarios de Estado, un consejero por Comunidad Autónoma y un miembro del Consejo de Gobierno de Ceuta y Melilla), que tiene por principal misión erigirse en «órgano de diálogo y cooperación en el que abordar la solución progresiva de las

cuestiones que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en la elaboración y aplicación del Derecho y las políticas comunitarias europeas».

En el seno de la CARUE se han adoptado diversos acuerdos que merece la pena recordar: en relación con los procesos ante el Tribunal de Justicia (1990, complementado por otro en 1997), en materia de ayudas públicas (1990), sobre las Conferencias sectoriales (1994), sobre los Convenios de Cooperación transfronteriza de CCAA y entidades locales con entidades territoriales extranjeras (1996), sobre la creación de una consejería para asuntos autonómicos en la Representación Permanente (REPER) de España ante la Unión Europea (1996, modificado en 2010 y 2011), sobre seguridad social y asistencia sanitaria de las personas que prestan sus servicios en las delegaciones y oficinas de las CCAA en Bruselas (1997), sobre el sistema de representación autonómica en los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea (2004, modificado en 2009 y 2010) y en determinadas formaciones del Consejo de la Unión Europea (2004, ampliado en 2010 y 2011).

En todo caso, debemos hacer notar que la actuación de la Conferencia languidece peligrosamente, ya que no se ha reunido desde 2011.

---

#### CONFERENCIA PARA ASUNTOS RELACIONADOS CON LA UNIÓN EUROPEA (CARUE)

[http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica\\_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa\\_y\\_ue/CARUE.html](http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/politica_autonomica/participacion-ccaa-eu/ccaa_y_ue/CARUE.html)

---

<b>HISTORIA</b>	1989: Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas (CARCE) 2004: Cambio de nombre al actual
<b>REGULACIÓN</b>	Ley 2/1997, de 13 de marzo, por la que se regula la CARCE Reglamento interno (2004)
<b>COMPOSICIÓN</b>	Representantes del Gobierno de la Nación (un ministro y dos Secretarios de Estado), Consejeros autonómicos y Consejeros del Gobierno de Ceuta y Melilla.
<b>FUNCIONES</b>	Participar en la formación de la posición negociadora del Estado español ante la Unión Europea. Presentar observaciones y propuestas sobre propuestas normativas de la Unión

---

Sin embargo, la mayor influencia que puede obtenerse en la fijación de la posición estatal se puede desarrollar en las **Conferencias Sectoriales**, que son órganos de cooperación multilateral (compuestos por el miembro del Gobierno de la Nación que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y que actuará como Presidente, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, ex. art. 147 L 40/2015) y que atañen a concretos sectores materiales (Agricultura y desarrollo rural; Turismo; Consumo, etc.). Hay un elevado número de Conferencias sectoriales (en sentido estricto unas treinta, a la que se suman Consejos Interterritoriales, consultivos, etc.), cuya regulación general marco se contiene en el citado precepto legal y la específica en sus respectivos reglamentos internos.

Sin embargo, el funcionamiento de las Conferencias Sectoriales (en general, de los mecanismos de cooperación interadministrativa) es muy deficiente en nuestro país. Ni

el volumen ni la intensidad de sus reuniones permiten que las Comunidades Autónomas puedan hacer valer eficientemente sus intereses en su seno. Por otra parte, resulta irrelevante, en esta materia, que los acuerdos que se adopten no vinculen a las partes que no los apoyan, porque en todo caso será imprescindible convertir la pluralidad de criterios (la diversidad política, tanto en el plano político como en el territorial) en la sugerencia de que el Estado adopte un determinado punto de vista. El mal funcionamiento de las Conferencias Sectoriales deja amplio margen de actuación al Gobierno de la Nación (que está, además, obligado a preservar el interés general).

---

#### CONFERENCIAS SECTORIALES

[http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica\\_autonomica/coop\\_autonomica/Conf\\_Sectoriales.html](http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales.html)

**REGULACIÓN** Arts. 147 ss. de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público

**COMPOSICIÓN** Un representante del Gobierno de la Nación (Presidente), miembros de los Consejos Gobierno autonómicos y de Ceuta y Melilla

**FUNCIONES** Art. 148 Ley 40/2015, en el que no se cita a la Unión Europea

---

### 3.2.3. *Otros instrumentos de participación de las Comunidades Autónomas*

A lo largo de estos años se han instaurado otros mecanismos de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos, que no son estrictamente ni nacionales ni europeos. Todos ellos se caracterizan porque **en órganos en los que deben participar representantes del Estado español pueden intervenir, también, representantes autonómicos** (que lo hacen entonces, es bueno insistir, en ello, en nombre del Estado). Por esta razón siempre estará limitada su voluntad por la expresada, previamente, por el representante del Gobierno español. Lo que quiere expresarse es que en este tipo de soluciones las Comunidades Autónomas no pretenden expresar ningún poder político propio, sino, sobre todo, visibilidad ante la Representación Permanente (REPER) de España y ante las Instituciones de la Unión Europea.

En 1996, un acuerdo adoptado en la CARUE crea una **Consejería para asuntos autonómicos en el seno de la REPER** española (idea anticipada en los acuerdos de gobernabilidad suscritos entre el PP y CiU), con la que se pretende facilitar el contacto diario tanto con las Oficinas y Delegaciones de las Comunidades Autónomas en Bruselas como con las propias Administraciones autonómicas. Las posteriores modificaciones del acuerdo, operadas en 2010 y 2011, han aumentado a dos el número de Consejeros autonómicos, que serán nombrados a propuesta previamente consensuada por las Comunidades Autónomas formulada en la CARUE.

En otras ocasiones, **representantes autonómicos pueden formar parte de las delegaciones del Estado que participan en determinadas Instituciones y organismos** que de ellas dependen.

- a) La más relevante, a todas luces, es la presencia de representantes autonómicos en determinadas formaciones del Consejo de Ministros, que son las relaciona-

das con Empleo, Política social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura (acuerdo CARUE 2004), a las que suma Competitividad-Consumo (2010) y Educación, Juventud, Deportes y Cultura (2011). Por supuesto que su actuación está subordinada a la previa aprobación del representante del Gobierno nacional en la delegación, que también es el que decide el sentido de voto que, en su caso, se emita.

- b) También participan las Comunidades en los grupos de trabajo del Consejo que versan sobre esas mismas cuestiones.
- c) Finalmente, hay representantes autonómicos en la mitad de los Comités ejecutivos de la Comisión. Se trata de Comités asistidos a la Comisión en el ejercicio de las competencias de ejecución a ella atribuidas mediante actos jurídicos de base. Precisamente su propósito fundamental es para la Comisión entablar un diálogo con las administraciones nacionales antes de adoptar medidas de ejecución.

El representante de la Administración General de la Administración del Estado asume la dirección de la delegación, y es su portavoz. Es posible que el representante autonómico pacte una intervención con él, y pueda exponerla. Se evidencia, pues, que la intervención del representante autonómico presenta más valor de acceso a la información y simbólica que de poder político.

En un documento provisional del Ministerio del Ministerio para las Administraciones Públicas se prevé que en el periodo 2013-2017 se abran a la participación autonómica ciento cuarenta y seis comités (un poco menos de la mitad del total de los existentes), aunque lo hagan uno y otros de distintas formas. Mientras que en algunos de ellos participará exclusivamente el representante de una Comunidad Autónoma (Cataluña en el Comité de Comité Fitosanitario Permanente, Andalucía en el relacionado con la Sociedad de la Información, entre otros ejemplos), en otros se prevén la presencia de sendos representantes de Comunidades Autónomas (uno en la primera mitad del mandato, dos años, y el otro en los dos restantes). En algunos llegan a participar representantes de cuatro Comunidades Autónomas (un año cada uno), o se hacen excepciones para que para el examen de determinadas cuestiones en un Comité sea consultada una determinada región (por ejemplo, en el citado Comité en el que participará Cataluña se prevé igualmente la participación puntual de Canarias en los puntos del orden del día referidos al régimen especial del POSEICAN y de la OCM del plátano).

Los representantes autonómicos tienen la obligación de transmitir los órdenes del día y la documentación aportada a las restantes Comunidades Autónomas. La influencia conjunta de éstas sobre tales materias se encauzará a través de la correspondiente Conferencia Sectorial competente *ratione materiae*. Por motivos de urgencia, la comunidad autónoma que actúa como representante elaborará una propuesta de posición que trasladará a las restantes regiones para conocer su parecer. Si ninguna de ellas se manifiesta en contra, se entenderá que existe una posición autonómica.

Es claro que en todas estas actuaciones, el representante autonómico no actúa en nombre propio, sino como representante de las diecisiete Comunidades Autónomas. Su

presencia en estos órganos evidencia que la compleja estructura de nuestro Estado, y recuerda la necesidad de mejorar los mecanismos de cooperación interadministrativa. Al hilo de este debate también podría considerarse si sería útil, y en qué medida, la reforma de Senado para que se convierta, verdaderamente, en una Cámara de representación territorial.

Y esta última cuestión nos permite preguntarnos, para concluir esta lección, que ha pasado con **los Parlamentos autonómicos**. Lo cierto es que han quedado relegados en los asuntos europeos (si ya resulta complejo tratar de llegar a acuerdos entre los gobiernos autonómicos y con el estatal, sería difícilísimo tomar en consideración las mayorías y minorías parlamentarias presentes en cada una de las Comunidades Autónomas). Su actividad se limita a ejercer un control sobre la subsidiariedad (en la actual legislatura de las Cortes de Castilla y León únicamente se ha ejercido durante una sesión extraordinaria celebrada por la Comisión de Presidencia el 26 de enero de 2012), pudiendo reenviar dictámenes motivados a la Comisión Mixta para la Unión Europea, examinada *supra*. Colegiadamente, han impulsado la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales (CALRE), que también ha sido examinada en líneas anteriores, a las que nos remitimos ahora.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, Enoch; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis y MONTILLA MARTOS, José Antonio: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2005.
- ALLUÉ BUIZA, Alfredo y LÓPEZ DE LA FUENTE, Graciela: «Las relaciones interparlamentarias y el control de los Parlamentos nacionales sobre la acción de la Unión Europea». En Matia Portilla, Francisco Javier (director): *Pluralidad territorial, nuevos derechos y participación democrática*. Comares. Granada, 2012, pp. 79-100.
- BIGLINO CAMPOS, Paloma (directora): *La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2003.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel: «La incorporación de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales al control de la aplicación del principio de subsidiariedad y al diálogo político con las instituciones legislativas de la Unión Europea (2010-2014)». En Sáenz de Santa María, Paz Andrés y Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio: *El Parlamento Europeo: ¿Esta vez es diferente?* Instituto Vasco de Administraciones Públicas. Bilbao, 2015, pp. 250-264.
- GONZÁLEZ PASCUAL, Maribel: *Las Comunidades Autónomas en la Unión Europea: condicionantes, evolución y perspectivas de futuro*. Institut d'Estudis Autònòmics. Barcelona, 2013.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier: «Un paso en falso (análisis de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre)». *Revista de Derecho Constitucional Europeo* 18 (2012), pp. 95-129.
- MATIA PORTILLA, Francisco Javier: *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1999, 221 pp.
- MUÑOZ MACHADO, Santiago (dir.): *Las Comunidades Autónomas y la Unión Europea* (informe). Academia Europea de Ciencias y Artes. Madrid, 2013.
- RUBIO LLORENTE, Francisco: «El constitucionalismo de los Estados integrados de Europa». *Revista Española de Derecho Constitucional* 48 (1996), pp. 9-33.