

TRES CONSECUENCIAS DEL CONSTITUCIONALISMO MULTINIVEL EN EL DERECHO PARLAMENTARIO ESPAÑOL

*Comunicación que se presenta al XV Congreso de la
Asociación de Constitucionalistas Españoles
Mesa 2*

José Joaquín Fernández Alles
Profesor Titular de Universidad
Universidad de Cádiz
Joaquin.alles@uca.es

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO. III. EL SISTEMA INTERPARLAMENTARIO EUROPEO. IV. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Desde que el barcelonés Ramón Lázaro de Dou y de Bassols fuera elegido primer Presidente constitucional del parlamentarismo español en sustitución de Benito Ramón Hermida Maldonado, Presidente provisional durante la jornada de apertura de las Cortes Generales y Extraordinarias el día 24 de septiembre de 1810, el Derecho Parlamentario ha evolucionado en nuestro país de forma paralela a las lentas e interrumpidas, pero importantes transformaciones del Estado Constitucional.

La mejor regulación de las relaciones de los parlamentarios con los grupos de interés, la puesta en práctica de los métodos de de parlamentarismo abierto a los ciudadanos (preguntas, enmiendas en el procedimiento legislativo, utilización de las redes sociales...), la asunción de los procedimientos de las técnicas legislativa y de calidad de la ley o la consolidación normativa de los reglamentos parlamentarios, principalmente mediante la incorporación de las previsiones de los Estatutos de Autonomía y al Derecho de la Unión Europea, son manifestaciones de los importantes retos actuales que tiene ante sí el Derecho Parlamentario. A ese propósito transformador y, a la vez garantista, sirve la interpretación del Tribunal Constitucional cuando, con su “jurisprudencia parlamentaria”, se pronuncia sobre algunos aspectos de la configuración del derecho de representación en los órganos parlamentarios, como ocurrió en la sentencia sobre las listas electorales “cremallera” (STC 40/2011, de 31 de marzo), o en las resoluciones que han limitado la expansión de las técnicas del parlamentarismo racionalizado sobre presencia obligatoria de todos los grupos parlamentarios en la Mesa del Parlamento (STC 199/2016, de 28 de noviembre). Y, entre todas las cuestiones que afectan a la actualización del Derecho Parlamentario, una de ellas resulta ser de mayor alcance constitucional que todas las demás al afectar a la propia concepción teórica del Estado en su proyección presente y futura: la adaptación del parlamentarismo al constitucionalismo multinivel (*multilevel constitutionalism*)¹.

¹I. Pernice, “Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-making Revisited?”, *Common Market Law Review*, 36, 1999, p. 703; “Multilevel Constitutionalism and the Crisis

En el marco del proceso de integración europea, los Estados miembros han atribuido a la Unión Europea competencias sobre materias que, en parte, son de naturaleza estatal, y están siendo reguladas por normas de naturaleza constitucional, en ocasiones comprometiendo ejercicio de la soberanía. En el contexto del denominado “Estado postnacional”, la jurisprudencia europea y la doctrina iuspublicista se refieren a una “estatalidad abierta” (*offene Staatlichkeit*) en cuyo seno el Estado concebido en términos amplios está articulado por varios niveles de gobierno (gobernanza multinivel: europeo, nacional, autonómico y local) cuyos poderes, a su vez, están limitados por varios niveles de protección de los derechos (protección multinivel de los derechos)². En el contexto constitucional de España, el desenvolvimiento del Estado de las Autonomías y la incardinación de la Unión Europea en la estructura del Estado se han traducido en la creación de un sistema multinivel de diecinueve parlamentos (Parlamento Europeo, Cortes Generales y diecisiete parlamentos autonómicos) cuyas disposiciones normativas con rango de ley tienen directa aplicación.

Si nos centramos en la última década de desarrollo multinivel de los poderes legislativos, desde las reformas estatutarias de Valencia (2006), Cataluña (2006) y Andalucía (2007) al Tratado de Lisboa (2007), esos cambios han afectado sustancialmente al Derecho Parlamentario, tanto al sistema de fuentes del Derecho Parlamentario español como a las funciones de las Cortes Generales y los parlamentos autonómicos tras la creación y desarrollo de constitucionalismo multinivel. En segundo lugar, de esos cambios ha surgido el sistema interparlamentario europeo³, con la participación de las Comunidades Autónomas en el sistema de alerta temprana para el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Y, en tercer lugar, en esa etapa se ha tomado conciencia de otra tarea pendiente en el proceso adaptación del sistema parlamentario español al constitucionalismo multinivel: la parlamentarización de los órganos de relación intergubernamental (Conferencia de Presidentes, conferencias sectoriales), cuyo régimen jurídico de organización y funcionamiento fue objeto de reforma en virtud de la Ley 40/2015, de 1 de octubre. La completa juridificación de la actividad política de los gobiernos cuando se relacionan con otros gobiernos pasa también por su parlamentarización y, por tal motivo, forma parte esencial de la función del Derecho Constitucional como disciplina que trata la regulación de los poderes del Estado conforme a los principios de división, colaboración, control y publicidad. Como tal, debe ser objeto del Derecho Parlamentario, de su aplicación diaria y de su enseñanza académica. En este ámbito del sistema multinivel de relaciones intergubernamentales, se incluye igualmente la participación autonómica en la voluntad del Estado manifestada en la fase ascendente

of Democracy in Europe”, *European Constitutional Law Review*, 11-3, 2015, pp. 541-562; “The Treaty of Lisbon: Multilevel constitutionalism in Action”, *Columbia Journal of European Law*, 15, 3, 2009, pp. 352-407; P. Bilancia, E. de Marco, *La tutela multilevello dei Diritti*. Giuffrè. Milán. 2004; en España, T. Freixes Sanjuán, Y. Gómez Sánchez, A. Rovira Viñas (dirs), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*. CEPC, Madrid, 2013, en particular, el T. Freixes Sanjuán, “Constitucionalismo multinivel e integración europea”, Capítulo 1, pp. 37-50.

²Originariamente en K. Vogel, *Die Verfassungsentscheidung des Grundgesetzes für die internationale Zusammenarbeit*, 1964, p. 42; con un desarrollo actualizado en A. von Bogdandy, *Hacia un nuevo Derecho Público. Estudios de Derecho Público comparado, supranacional e internacional*. UNAM, México, 2011, pp. 285-288.

³Sobre los fundamentos del concepto, véase el trabajo anterior, J.J. Fernández Alles, *El sistema interparlamentario español*. Dykinson. Madrid, 2006, pp. 21 y ss.

del proceso decisorio europeo: formación de la posición negociadora del Estado ante la Unión Europea, participación en las delegaciones españolas ante las instituciones europeas y en especial ante el Consejo de Ministros, remisión al Estado de las observaciones y propuestas que estimen convenientes en relación a iniciativas, propuestas, proyectos normativos y decisiones en tramitación en la Unión Europea, así como el derecho a ser informadas de tales proyectos.

Tomando como base este conjunto de retos del parlamentarismo, en esta comunicación se analizan tres contenidos vinculados entre sí que atestiguan el impacto del constitucionalismo multinivel en el Derecho Parlamentario: a) La consideración del Derecho de la Unión Europea como fuente del Derecho Parlamentario español; b) la irrupción del sistema interparlamentario europeo como categoría constitucional; y c) la necesaria parlamentarización de las relaciones intergubernamentales de carácter orgánico tras la citada Ley 40/2015, de 1 de octubre, donde deben tenerse en cuenta cuestiones tales como el control parlamentario del incumplimiento de los acuerdos de las Conferencias Sectoriales cuando comprometen una actividad legislativa del Estado o de la Comunidad Autónoma, y la relevancia práctica (p.e. en el caso del Gobierno en funciones) que presenta el carácter dual de los órganos individuales del Gobierno, quienes son mismo tiempo miembros del Consejo de Ministros y miembros del Consejo Europeo (Presidente del Gobierno) y del Consejo de la Unión Europea⁴.

II. EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA COMO FUENTE DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Integradas por las normas reguladoras de la organización, composición, competencias y funcionamiento del parlamento nacional y los parlamentos autonómicos, las fuentes del Derecho Parlamentario español están parcialmente constitucionalizadas en el Título III de la norma suprema (arts. 66 a 90 y 152 CE) al regular el Reglamento parlamentario como disposición que se subordina a la Constitución sin intermediación legal alguna a otra norma y con un “espacio exclusivo de regulación”⁵. A esta constitucionalización de las fuentes del Derecho Parlamentario, se ha sumado *el ius constitutionale europeum*: desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, tanto el Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE) como dos de sus Protocolos⁶ también regula parte de la actividad de los parlamentos nacionales y autonómicos, obligando a que las fuentes del Derecho Parlamentario se complementen e integren sistemáticamente, en virtud

⁴J. Peters, “National parliaments and subsidiarity: think twice”, *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, pp. 68-72; E. T. Swaine, “Subsidiarity and self-interest: federalism at the European Court of Justice”, *Harvard International Law Journal*, 2000, vol. 41, 1, pp. 1-128.

⁵ Cfr. L. López Guerra, “El control del Derecho parlamentario”, en J. C. Da Silva Ochoa: *Instituciones de Derecho Parlamentario*. Parlamento Vasco. Vitoria, 1996, p. 284; R. Punset, “Los Reglamentos de las Cortes Generales”, *Revista de Derecho Público*, 98, 1978, pp. 336 ss; y “La posición de los reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español”, en Da Silva Ochoa, cit. pp. 71 y 75.

⁶J.M. Castellà Andreu, M. Kölling, “Subnational parliaments as political actors in EU affairs: Case study on Spain”, in G. Abels and A. Eppler (eds), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*, Baden Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. (forthcoming). 2014; pp. 21 y ss; F. Mestre Aizpuru, “El control del principio de subsidiariedad en España tras el Tratado de Lisboa: la aplicación del mecanismo de alerta temprana por las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013, pp. 109-163.

del art. 93 CE y de las leyes orgánicas de autorización de tratados europeos, por el TUE y sus Protocolos, que han *europizado* el ámbito de actuación de las Cortes Generales⁷.

Esta constitucionalización y europeización del Derecho parlamentario provoca tres efectos: a) Limita la capacidad normadora del Reglamento parlamentario, toda vez que los principios constitucionales y el principio de subsidiariedad —principio del Derecho constitucional europeo en su ámbito competencial— se proyectan sobre amplias materias del Derecho Parlamentario⁸; b) convierte la jurisprudencia constitucional y la jurisprudencia comunitaria en cuasifuentes del Derecho parlamentario — para algunos autores, en fuente propiamente dicha—; y c) crea un ámbito normativo indisponible por el Parlamento nacional, impidiendo las mutaciones normativas o consuetudinarias, y reduciendo aún más el ámbito de exclusividad de la autonomía y control interno del Parlamento respecto de los actos parlamentarios. En relación con este tercer efecto, en el ámbito del principio de subsidiariedad y de otras materias reguladas por el TUE, cualquier disposición o acto parlamentarios que vulnere el artículo 23 CE, incluidos los “*interna corporis*”— es susceptible de control ante la jurisdicción ordinaria y ante la jurisdicción constitucional, a cuyos efectos los Tratados europeos se integran junto al resto de las fuentes del Derecho parlamentario, aunque sea de forma limitada, en el parámetro de constitucionalidad en caso de recurso o conflicto ante el Tribunal Constitucional.

En virtud del TUE y de la LO 1/2008, de 30 de julio, por la que se autorizó la ratificación por España del Tratado de Lisboa, el sistema parlamentario español (Cortes Generales y parlamentos autonómicos), como contenido estructural y normativo del sistema interparlamentario europeo, ha asumido funciones de control parlamentario del Derecho de la Unión Europea, reguladas en el TUE, su Protocolo 1 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y su Protocolo 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Lógica y necesaria consecuencia de esta atribución ha sido que el Derecho de la Unión Europea sea ya fuente del Derecho Parlamentario español junto a la Constitución, el reglamento parlamentario y la ley, en el marco del denominado Estado integrado en la Unión Europea. De esta manera, estando el principio de integración muy vinculado a los principios de unidad, lealtad constitucional, coordinación y cooperación —en este caso, cooperación interparlamentaria—, al permitir la integración social, económica y territorial⁹ y reforzar el control entre poderes legislativos democráticamente elegidos, se perfecciona el Estado de Derecho (separación de poderes) y el Estado democrático, así como unos de sus principales fines constitucionales: la integración.

⁷Para un mayor desarrollo de este contenido, véase J.J. Fernández Alles, “El Tratado de Lisboa como fuente del Derecho Parlamentario Español: las funciones europeas de las Cortes Generales”, *Revista de las Cortes Generales*, 78, 2009, pp. 7-72.

⁸B. Pendás ha planteado que las llamadas “*otras fuentes*” del Derecho Parlamentario y, en concreto, los principios jurídicos, son en puridad las fuentes prioritarias de este sector del ordenamiento, de modo que las fuentes de apariencia secundaria son protagonistas hoy día de una rebelión victoriosa frente al predominio tradicional de la ley escrita. De ahí se desprende la oportunidad de un proceso de revisión conceptual y teórica, que aquí y ahora sólo es posible constatar y sugerir: se trata, pues, de un simple esbozo de la imprescindible construcción principalista del Derecho parlamentario”, B. Pendás, “*Otras fuentes. Esbozo de una construcción principalista*”, en Da Silva Ochoa, cit., p. 223.

⁹R. Smend, *Constitución y Derecho Constitucional*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985, pp. 61-63.

El fundamento jurídico-constitucional de estas funciones europeas del sistema parlamentario español se encuentra recogido en Protocolo 1 del TUE: “el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su Gobierno con respecto a las actividades de la Unión Europea atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro”. Y en España se desarrolla en la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre la Unión Europea y en algunos Estatutos de Autonomía, cuyos preceptos contemplan estas atribuciones como “relaciones institucionales” de las Comunidades Autónomas. Respecto a la ley reguladora de la Comisión Mixta, actualizando la citada Ley 8/1994, la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de reforma de la Ley 8/1994, incorporó la posibilidad prevista en el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa consistente en que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas y confiere la potestad de Dictamen a la Comisión Mixta Congreso Senado¹⁰.

En virtud del apartado 8, sobre el procedimiento para la elaboración de dictámenes motivados sobre iniciativas de la UE, la facultad de iniciación del procedimiento para elaborar un dictamen motivado sobre iniciativas de la Unión Europea corresponde a la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, a dos grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta, en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la iniciativa¹¹. Si la iniciativa procede de la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, la citada Mesa designará una ponencia encargada de elaborar una propuesta de dictamen motivado en el plazo que se acuerde, y en los demás casos, la petición deberá venir acompañada de la correspondiente propuesta de dictamen motivado. Además, la iniciativa podrá acompañarse de la solicitud de comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea. Esta solicitud es aprobada por la Mesa de la Comisión Mixta

¹⁰La Ley 24/2009 fue precedida por las conclusiones del *Informe del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad*. Se trata de un Informe concebido inicialmente para el Tratado sobre la Constitución Europea —con posterioridad adaptado a la regulación del Tratado de Lisboa—. Las relaciones interparlamentarias fueron reguladas transitoriamente por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 21 de septiembre de 1995, modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010. Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 21 de septiembre de 1995. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 71, de 5 de octubre de 1995, modificada por la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 312, de 8 de junio de 2010.

¹¹M. Corral Suárez, “La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los Parlamentos Regionales en el control de la subsidiariedad”, *Revista de Estudios Europeos*, 53, 2009, pp. 83-96; J.L. de Castro Ruano, “El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 99, 2012 (Ejemplar dedicado a: Las Comunidades Autónomas españolas en el proceso decisorio de la UE. Un callejón con salida), pp. 93-111; J. Laso Pérez, “Parlamentos nacionales y control de subsidiariedad”, en F. Aldecoa Luzárraga, L. N. González Alonso, M. Guzmán Zapater, *La presidencia española de la Unión Europea en 2010: Propuestas para una agenda ambiciosa (Novenas Jornadas Extraordinarias Escuela Diplomática)*, 2009, pp. 83-97.

para la Unión Europea, quien decidirá si la comparecencia se celebra ante la Comisión Mixta o ante la Ponencia creada para ese asunto¹².

La Comisión Mixta para la Unión Europea, tan pronto recibe una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la “remite 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”. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración, deberá haber sido recibido por la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales¹³.

Respecto a la configuración estatutaria de estas funciones europeas de los Parlamentos Autonómicos, que configuran la articulación de los tres niveles del “parlamentarismo multinivel” del sistema interparlamentario europeo¹⁴, son representativos los artículos 237 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 93.3 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 112 del Estatuto de Autonomía de Baleares, 62.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, 188 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 70 del Estatuto de Autonomía de Extremadura o 61.3 a) del Estatuto de Autonomía de Valencia¹⁵.

En aplicación del apartado 8.6, si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo

¹² S. Alonso de León, “Regions and subsidiarity in the European Union; a look at the role of the Spanish and other regional Parliaments in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity”, *European public law*, Vol. 18, issue 2, 2012, pp. 305-321; E. Álvarez Conde, “Los parlamentos nacionales y la UE: el mecanismo de la alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, 65, 2006, pp. 147-188; A. Arce Janariz, “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, *Asamblea*, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, diciembre 2010, pp. 69-99; J. C. Areizaga Hernández, “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, 2010, pp. 29-70.

¹³ M. Auzmendi del Solar, “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, *Unión Europea Aranzadi*, 5, 2010, pp. 21-28; S. Beltrán, S., “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, *Revista General de Derecho Europeo*, 22, 2010, pp.1-28.

¹⁴ Con mayor extensión, J.J. Fernández Alles, *El sistema interparlamentario europeo*, cit., pp. 131 y ss.

¹⁵ M. Palomares Amat, “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 2011, pp. 19-58; J.A. Camisón Yagüe, “La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 14, 2011, pp. 264-320; J. 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*, núm. 20, 2009, pp. 119-155; A. M. Carmona Contreras, “La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea: especial referencia al caso español”, F. J. María Portilla (dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Comares, Granada, 2009, pp- 31-52; “¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 16, 2012, pp. 141-176.

de la Unión Europea, “incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta”. Y si uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la aprobación del dictamen motivado, las Mesas de las respectivas Cámaras “abrirán un plazo no inferior a dos días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas”, que serán objeto de deliberación por los correspondientes Plenos junto al dictamen aprobado por la Comisión Mixta para la Unión Europea¹⁶.

Como demostración del impacto del constitucionalismo multinivel en la actividad parlamentaria, tras la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, debió reformarse nuevamente la Ley 8/1994, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta¹⁷. Según su Exposición de Motivos, el nuevo escenario del “proceso normogenético”¹⁸ de los tratados europeos, “plantea retos y desafíos a las Cortes Generales que es preciso afrontar con instrumentos adecuados”. En síntesis, la necesidad de establecer un mecanismo fluido de relación e información interparlamentaria entre las Cortes Generales y los diecisiete parlamentos autonómicos, justificó que la Ley 38/2010 incorporara dos Capítulos nuevos con tres nuevos artículos: según el primero, en el Capítulo III, sobre la regulación de las comparecencias periódicas del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, a la vista del calendario de reuniones semestrales del Consejo de la Unión Europea, la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos que deban comparecer ante la citada Comisión antes de la celebración de la reunión del Consejo a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo (art. 8).

Por consiguiente, en virtud de la atribución por parte del *ius constitutionale europeum* de unas funciones europeas a los parlamentos del Estado (Cortes Generales) y de las Comunidades Autónomas, las fuentes del Derecho Parlamentario español son las siguientes: la Constitución de 1978; los reglamentos parlamentarios, cuya aprobación y modificación debe hacerse por mayoría absoluta—art. 72.1 CE: Reglamento del Congreso, del Senado, de las Cortes Generales (aún sin aprobar) y los reglamentos de los parlamentos autonómicos; el Estatuto del Personal de las Cortes Generales¹⁹; el Tratado de la Unión Europea y sus Protocolos 1 y 2; los Estatutos de Autonomía, que en virtud del art. 69.5 CE regulan el procedimiento de designación de los senadores autonómicos;

¹⁶E. Linde Paniagua, “Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 6, 2004, pp. 161-181; J. Martín y Pérez de Nanclares, “Soluciones al actual impasse constitucional en la Unión Europea: la opción por el Tratado reducido”, *Documento de Trabajo*, 16/2007 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 13/06/2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>; y “El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad”, en AA.VV., *El Tratado de Lisboa y las regiones*, IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 117- 136.

¹⁷ *BOE* 309 de 21 de diciembre de 2010, sec. I, p. 104943.

¹⁸ Debe entenderse que los Tratados europeos sirven como causa o fundamento de generación de normas, fundamentalmente para concretar o inspirar otras normas inferiores.

¹⁹ Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Aprobado por acuerdo de 27 de marzo de 2006, adoptado por las mesas del congreso de los diputados y del senado en reunión conjunta (*BOE* 81, de 5 de abril de 2006). Modificado por Acuerdo de de 16 de septiembre de 2008 (*BOE* 251, de 17 de octubre de 2008).

la ley (principalmente, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea); los usos y costumbres parlamentarios²⁰, incluido los de cortesía parlamentaria, así como los estatutos de los partidos políticos y de los grupos parlamentarios, que rigen también la conducta de los parlamentarios²¹.

III. EL SISTEMA INTERPARLAMENTARIO EUROPEO

Como resultado de las funciones europeas que ejercitan simultáneamente las Cortes Generales, los Parlamentos autonómicos y el Parlamento Europeo, se ha empezado a configurar el “sistema interparlamentario europeo”, que es parte fundamental del constitucionalismo multinivel. Se trata de un avance muy relevante en el proceso constitucionalizador de la integración europea porque corrige de forma parcial lo que un sector relevante de la doctrina iuspublicista ha calificado como la desparlamentarización o degeneración del “parlamentarismo europeo”²² como manifestación del déficit democrático de la Unión Europea, provocado por la falta de controles y de representatividad²³. Para contrarrestar este déficit, en el marco de la *estatalidad europea abierta*, como recuerda Peter Huber, la mayoría de los Estados miembros “ha intentado frenar la desparlamentarización asociada a la europeización, reconociendo a los Parlamentos nacionales cierta participación en el poder de integración”²⁴ a través de tres vías —la cooperación interparlamentaria y la participación en la fase descendente y en la fase ascendente de formación del Derecho de la Unión Europea—, que hasta ahora permanecen en una fase aún preliminar de consolidación, tanto por la falta de capacidad de los parlamentos nacionales para completar esas tareas como por la escasa influencia política y jurídica de sus dictámenes cuando son informados sobre las propuestas legislativas europeas en aplicación de preceptos constitucionales de los Estados miembros²⁵.

²⁰Afirma la STC 177/2002, de 14 de octubre (BOE 271 de 12 de noviembre de 2002), los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras (STC 206/1992) [FJ 7].

²¹Con carácter complementario, supletorio e interpretativo, el Derecho parlamentario se integra asimismo por la jurisprudencia constitucional y las normas interpretativas y supletorias del Reglamento del Congreso de los Diputados, del Reglamento del Senado y de los reglamentos parlamentarios autonómicos; ámbito en el que, con carácter general, las disposiciones interpretativas las dicta el Presidente, oída la mesa, mientras que las normas supletorias también las dicta el Presidente, aunque necesita el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces.

²²P. M. Huber, “Estatalidad abierta: Un análisis comparado”, A. v. Bognady; P. Cruz Villalón, P. Huber, *El Derecho Constitucional en el espacio jurídico europeo*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2013. pp. 69-71, <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3705/6.pdf>, p. 97; A. von Bogdandy, “Parlamentarismus in Europa: eine Verfalls-oder Erfolgsgeschichte?”, *AöR*, 130, 205, pp. 445-465.

²³A. Moravcsik, “In Defense of the Democratic Deficit”, *Journal of Common Market Studies*, núm. 40-2002, pp. 603- 624; A. López Castillo, *Constitución e integración: el fundamento constitucional de la integración supranacional europea en España y en la RFA*. Centro de Estudios Constitucionales, 1996, pp. 31 y ss; S. Cassese, “Is there really a “democratic deficit?”, en AA.VV., *Europeos, Institutional reforms in the European Union: A Europe of bits and pieces*”, *Common Market Law Review*, 30, 1993, pp. 17-20.0

²⁴P. M. Huber, “Estatalidad abierta: Un análisis comparado”, *cit.*, p. 99-100.

²⁵ Art. 23 de la Ley Fundamental del Bonn, art. 23 de la Constitución de Austria, art. 88.4 de la Constitución de Francia, el capítulo 10 § 6 de la Constitución de Suecia, el art. 70.8 de la Constitución de Grecia, el art. 68 de la Constitución de Holanda, o la Ley Buttiglione nº 11, de 4 de febrero de 2005.

En ese proceso de parlamentarización, que se considera un contenido imprescindible de la constitucionalidad europea, primero se articularon técnicas de gran interés comparado como el *parliamentary scrutiny reserve* del Reino Unido, la vinculación de los dictámenes en Austria o la obligación de “consideración decisiva” a favor del *Bundesrat* alemán. Además, la limitada pero paulatina superación de la desparlamentarización y la articulación de un auténtico sistema interparlamentario europeo, integrado por el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales, ha dado lugar a una interesante casuística nacional de dictamen (Dinamarca, Reino Unido), muy relevante en la práctica del control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad²⁶ y, sobre todo, en el desarrollo general de los procesos de cooperación interparlamentaria. A este respecto, dispone el considerando L de Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014, que la cooperación interparlamentaria asume como principal objetivo impulsar el camino de la integración europea a través del intercambio de información, el tratamiento conjunto de los asuntos comunes y el enriquecimiento mutuo como resultado de la reflexión, así como facilitar la transposición de la legislación europea en el Derecho nacional²⁷.

Ahora bien, la doctrina iuspublicista europea también tiene asumido que aún no se ha construido una teoría jurídica sobre las funciones de cooperación interparlamentaria que corresponden a los Parlamentos nacionales en materia europea. El apartado II.15 de la mencionada Resolución de 16 de abril de 2014 reconoce que “el nuevo sistema interparlamentario europeo aún está tomando forma y debe reflejar un enfoque basado en el consenso, de conformidad con el título II, artículo 9, del Protocolo 1 del Tratado de Lisboa, que encomienda conjuntamente al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales que definan por consenso la organización y la promoción de la cooperación interparlamentaria dentro de la Unión, si bien aún resulta prematuro todo conato de definición de un marco común de cooperación interparlamentaria”²⁸. En particular, todavía deben ser completados los procedimientos técnicos de información, traducción y estudio jurídico-comparado que permitan hacer viable un sistema fluido de cooperación interparlamentaria a través del ejercicio de las funciones europeas de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos.

Entre las técnicas vigentes de cooperación interparlamentaria (red de representantes oficiales de los Parlamentos nacionales ante la Unión Europea; Sistema IPEX, Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea; reuniones entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo; relaciones de los Comisarios con los Parlamentos nacionales) destaca la COSAC. Según el TUE, en virtud del art. 9 de su Protocolo 1, contenido en el Título II sobre *Cooperación interparlamentaria*, el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tienen la competencia para definir conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y

²⁶Guidelines for interparliamentary cooperation in the European Union. <http://www.ipex.eu/ipex/webdav/site/myjahiasite/users/Central9/public/Guidelines%20for%20interparliamentary%20cooperation.pdf>

²⁷Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (2013/2185(INI)). Informe Casini. <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=ES&reference=P7-TA-2014-0430>

²⁸Sobre las directrices para la cooperación interparlamentaria de la Unión Europea, en O. Costa, M. Latek, “Paradoxes and limits of interparliamentary cooperation in the European Union”, *Journal of European Integration*. Volume 23, Issue 2, 2001, pp. 139-164.

regular en el seno de la Unión Europea. Junto a este principio general de cooperación, el art. 10 prevé que la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión (COSAC), puede dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente²⁹. A la COSAC le corresponde fomentar el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas y puede “organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular, para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa”.

En cualquier caso, su naturaleza es meramente consultiva y complementaria: a) Consultiva porque, según una previsión del citado Protocolo 1 destinada a preservar la “soberanía parlamentaria” de los Estados miembros y cuyo tenor resulta innecesario en términos normativos, “las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición” (art. 10 *in fine*); y b) complementaria porque, según el apartado II.13 de la referida Resolución de 16 de abril de 2014, dedicado a las relaciones interparlamentarias en el contexto de la progresiva integración de la UE, la cooperación interparlamentaria en el ámbito europeo no sustituye al control parlamentario normal que el Parlamento Europeo ejerce con arreglo a las atribuciones que le confieren los Tratados ni al control que ejercen los Parlamentos nacionales sobre sus Gobiernos en cuestiones europeas. En palabras de la citada Resolución, la cooperación intergubernamental tiene por objeto impulsar el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo, con objeto de que todos ellos puedan ejercer un control más efectivo y contribuir con mayor plenitud, sin perjuicio de sus respectivas competencias; garantizar el ejercicio efectivo de las competencias parlamentarias en los asuntos de la UE; y promover una verdadera dimensión parlamentaria y política europea..

Junto a la COSAC, la cooperación interparlamentaria en la Unión Europea se articula en los siguientes foros: a) La Conferencia de Presidentes de los Parlamentos de la Unión Europea, que reúne a los altavoces Conferencia de los Parlamentos de los Estados miembros de la UE y el Presidente del Parlamento Europeo, con posible intervención de los parlamentos regionales en las delegaciones. La Conferencia supervisa la coordinación de actividades de la UE interparlamentaria y la organización de la Conferencia se lleva a cabo de conformidad con las Directrices de la Conferencia de Presidentes; b) Los encuentros entre el Presidente del Parlamento Europeo con los presidentes de los parlamentos nacionales, que pueden ser encuentros parlamentarios conjuntos y encuentros parlamentarios en el plano de las Comisiones (*Joint Parliamentary Meetings*; *Joint Committee* y los *Interparliamentary Committee Meetings*)³⁰; c) Las reuniones conjuntas

²⁹En el ámbito de la COSAC, en 2004 se aprobó la puesta en práctica de la realización de una primera experiencia piloto sobre la aplicación del sistema de alerta temprana por los Parlamentos nacionales. Como consecuencia de esta primera iniciativa, se han producido progresivas mejoras en el sistema de información.

³⁰Las *Joint Parliamentary Meetings* (JPM) son reuniones parlamentarias, centradas en un tema político de carácter general que desborda el ámbito de una sola comisión, co-organizadas y codirigidas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del parlamento del Estado que asume la presidencia del Consejo. Por otra, las *Joint Committee Meeting* (JCM) son reuniones en el plano de las comisiones, también sometidas al principio de coorganización y co-presidencia. Los *Interparliamentary Committee Meeting* (IPM) son reuniones organizadas a iniciativa de una comisión parlamentaria del Parlamento Europeo.

sobre temas de interés común.- El Parlamento del Estado ostenta la presidencia y el Parlamento Europeo puede organizar reuniones conjuntas sobre temas de interés común, principalmente las conferencias interparlamentarias; d) Las reuniones de los Comités Sectoriales, que se organizan por los Parlamentos nacionales o de la Parlamento Europeo con el fin de discutir temas de la Unión Europea dentro de sus campos de competencia; y e) Relaciones y encuentros interparlamentarios.

Pero, sin duda, el instrumento operativo de funcionamiento más eficaz del sistema interparlamentario europeo, por la información y documentación que proporciona, es el mencionado Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX)³¹. Se trata de un sistema integrado por los veintiocho Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea (en los sistemas bicamerales cada Cámara ejerce su propia representación), así como por el Parlamento Europeo y los siguientes países candidatos a la adhesión en la Unión Europea (Croacia, de Turquía y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia) más la COSAC y el CERDP (Centro Europeo para la Investigación y Documentación Parlamentaria. Los objetivos de IPEX son fijados por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, mientras que los Secretarios Generales de los Parlamentos nacionales de la Unión llevan a cabo una labor de control del proyecto y nombran a los miembros de la Junta IPEX³².

IV. LA PARLAMENTARIZACIÓN DE LA CONFERENCIA DE PRESIDENTES Y DE LAS CONFERENCIAS SECTORIALES

Si hay un ámbito donde parece necesaria una parlamentarización con todo lo que ello implica de relación entre poderes, control, transparencia y publicidad, ese es el de la denominada cooperación intergubernamental de la Conferencia de Presidentes y de las Conferencias Sectoriales³³, que se rigen por criterios políticos tanto a nivel decisorio como de funcionamiento. No son meras relaciones interadministrativas, como se les ha considerado por el legislador, o al menos la naturaleza administrativa de su régimen

³¹ El acrónimo IPEX significa “Interparliamentary EU Information Exchange”: Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea.

³²La web IPEX tiene como finalidad proporcionar a los corresponsales IPEX y al público una información actualizada del estado de tramitación en cada una de las Cámaras de los Parlamentos nacionales de los documentos procedentes de las instituciones europeas que pueden ser objeto de examen general y de control de subsidiariedad de acuerdo con lo establecido por el Tratado constitucional. Una vez remitido el documento por las instituciones europeas, éste se incorpora a la base de datos IPEX, y se abre una página para cada uno de los Parlamentos nacionales, en la que aparecerá la información por defecto que incluye los datos de contacto del corresponsal IPEX. En la actualidad, se encuentran en la página IPEX todos los documentos remitidos por las instituciones europeas desde el 1 de enero de 2006. Cada propuesta legislativa cuenta con una página (denominada “dossier”) en la que se expone, de forma homogénea gracias a los citados símbolos, el estado de tramitación del escrutinio la misma en cada uno de los Parlamentos nacionales, <http://www.ipex.eu>

³³Sobre las 39 Conferencias Sectoriales, http://www.seap.minhap.es/web/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_exist.html. Sobre las reuniones celebradas por la Conferencias Sectoriales, véase http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/areas/politica_autonomica/coop_autonomica/Conf_Sectoriales/Documentacion/Conf_Sect_Reuniones/parrafo/2014/conferencias_sectoriales_2014.pdf. Sobre sus actividades, http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/publicaciones/centro_de_publicaciones_de_la_sgt/Periodicas/parrafo/Conferencias_sectoriales_2012/Infor-Conf-Sectoriales.pdf

jurídico no explica todas las cuestiones que suscitan³⁴, sobre todo la Conferencia de Presidentes, que poco tiene de “interadministrativa”, incluido su Comité Preparatorio. Pero tampoco las conferencias sectoriales ni, particularmente, uno de los órganos de mayor carácter multinivel en España al comprometer los niveles de la Unión Europea, el Estado y las Comunidades Autónomas: la Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea (CARUE), definida por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, como un órgano de cooperación, de composición horizontal, que tiene como finalidad esencial garantizar la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante las instituciones comunitarias y en la ejecución del derecho comunitario, así como ofrecer a las Comunidades Autónomas un foro en el que el Estado pueda informar y oír las opiniones autonómicas sobre los grandes temas del proceso de construcción europea, que por su naturaleza institucional no pueden ser abordados en las conferencias sectoriales específicas³⁵.

Volviendo a la Conferencia de Presidentes, el art. 146.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, dispone que la Conferencia de Presidentes es un órgano de cooperación multilateral entre el Gobierno de la Nación y los respectivos Gobiernos de las Comunidades Autónomas y está formada por el Presidente del Gobierno, que la preside, y por los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, teniendo por objeto la deliberación de asuntos y la adopción de acuerdos de interés para el Estado y las Comunidades Autónomas, y estando asistida para la preparación de sus reuniones por un Comité preparatorio del que forman parte un Ministro del Gobierno, que lo preside, y un Consejero de cada Comunidad Autónoma³⁶. Por el momento, las seis “Conferencias de Presidentes”, la última celebrada en el Senado el día 17 de enero de 2017, han demostrado una práctica política más simbólica que efectiva, configurando la Conferencia de Presidentes como una conferencia general para la cooperación política multilateral que reúne al Presidente del Gobierno con los Presidentes de las Comunidades Autónomas y de las dos Ciudades Autónomas³⁷.

También de carácter intergubernamental y con mayor necesidad de parlamentarización, las Conferencias Sectoriales (multilaterales) pierden el carácter general de la Con-

³⁴L. Parejo Alfonso, “Notas para una construcción dogmática de las relaciones interadministrativas”, *Revista de Administración Pública*, 174, 2007, pp. 161-172.

³⁵La Conferencia de Asuntos Relacionados con la Unión Europea (CARUE), en funcionamiento desde 1989 (bajo la denominación de CARCE) y regulada por la Ley 2/1997, de 13 de marzo, aprobó en 1994 el “Acuerdo sobre Participación Interna de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos a través de las Conferencias Sectoriales”, que permite participar a las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal ante la Unión Europea (fase ascendente del proceso decisorio europeo). Los Acuerdos de 9 de diciembre de 2004 y de 2 de julio de 2009, permiten la participación autonómica en cinco Consejos de Ministros de la UE: Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores; Agricultura y Pesca; Medio Ambiente; Educación, Juventud y Cultura; y Competitividad y Consumo.

³⁶H. P. Schneider, “Gestaltungsföderalismus statt Verwaltungsföderalismus. Chancen und Risiken der Landesparlamente bei der Föderalismusreform II”, en *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 6, 2008, pp. 331-355 (esp. 333 y ss); R. Agranoff, “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, N° 13, 1993 (Ejemplar dedicado a: Modernización de la Administración Pública), pp. 87-106.

³⁷Véanse los Acuerdos de la Conferencia de Presidentes de 17 de enero de 2017, <http://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Documents/2017/170117-Acuerdos%20Conferencia%20Presidentes.pdf>

ferencia de Presidentes para limitar su actuación a un ámbito concreto de actividad que no coincide necesariamente con la de los departamentos ministeriales. Su funcionamiento se rige por el acuerdo de creación de cada una de ellas y por su reglamento interno, que ya es normativamente imprescindible, aunque no todas lo hayan aprobado. A tal fin, el apartado 3 del art. 147 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, prevé que “cada Conferencia Sectorial dispondrá de un reglamento de organización y funcionamiento interno aprobado por sus miembros”³⁸, disponiendo sobre su concepto que la Conferencia Sectorial es un órgano de cooperación, de composición multilateral y ámbito sectorial determinado, que reúne, como Presidente, al miembro del Gobierno que, en representación de la Administración General del Estado, resulte competente por razón de la materia, y a los correspondientes miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y deben inscribirse en el Registro Electrónico estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación para su válida constitución. En todo caso, son convocadas por el titular del Ministerio correspondiente y que sus acuerdos se firman por el mismo y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas.

De gran influencia en el proceso decisorio de creación de normas con rango de ley, tanto en el nivel estatal como en el nivel autonómico, con el desarrollo y consolidación del proceso autonómico, las conferencias sectoriales han logrado un protagonismo derivado de la imprescindible impronta cooperativa e intergubernamental del Estado de las Autonomías, en particular, el Consejo de Política Fiscal y Financiera creado y regulado en el artículo 3 de la LO 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA), como foro de cooperación y referencia ineludible para otros muchos ámbitos sectoriales que, en casi mil reuniones a razón de entre sesenta y setenta y cinco reuniones anuales, se han celebrado bajo la coordinación del Ministerio competente en esta materia, la asistencia de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial y su Dirección General de Cooperación Autonómica, y los respectivos consejeros. A nivel general en el ámbito de su organización y funcionamiento, según el art. 152.1 de la Ley 40/2015, la Comisión Sectorial es el órgano de trabajo y apoyo de carácter general de la Conferencia Sectorial, estando constituida por el Secretario de Estado u órgano superior de la Administración General del Estado designado al efecto por el Ministro correspondiente, que la presidirá, y un representante de cada Comunidad Autónoma, así como un representante de la Ciudad de Ceuta y de la Ciudad Melilla, mientras que el ejercicio de las funciones propias de la secretaría de la Comisión Sectorial corresponderá a un funcionario del Ministerio correspondiente.

³⁸Las conferencias sectoriales disponen de un reglamento de organización y funcionamiento, pudiendo ser sus funciones de tipo consultivo, decisorio o de coordinación orientadas a alcanzar acuerdos sobre materias comunes, entre las cuales debemos citar: a) Ser informadas sobre los anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable, bien a través de su pleno o bien a través de la comisión o el grupo de trabajo mandatado al efecto; b) Establecer planes específicos de cooperación entre Comunidades Autónomas en la materia sectorial correspondiente, procurando la supresión de duplicidades, y la consecución de una mejor eficiencia de los servicios públicos; c) Intercambiar información sobre las actuaciones programadas por las distintas Administraciones Públicas, en ejercicio de sus competencias, y que puedan afectar a las otras Administraciones; d) Establecer mecanismos de intercambio de información, especialmente de contenido estadístico; e) Acordar la organización interna de la Conferencia Sectorial y de su método de trabajo; f) Fijar los criterios objetivos que sirvan de base para la distribución territorial de los créditos presupuestarios, así como su distribución al comienzo del ejercicio económico, de acuerdo con lo previsto en la Ley 47/2003, de 26 de noviembre.

Una importante novedad de la Ley 40/2015, no orgánica sino de carácter normativo, lo que a su vez es manifestación de la naturaleza política de las “relaciones intergubernamentales” (se reúnen miembros de gobiernos que ejercen su capacidad de dirección política y no mero órganos administrativos), fue que las conferencias sectoriales “serán informadas sobre anteproyectos de leyes y los proyectos de reglamentos del Gobierno de la Nación o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cuando afecten de manera directa al ámbito competencial de las otras Administraciones Públicas o cuando así esté previsto en la normativa sectorial aplicable”, con lo cual “se pretende potenciar la planificación conjunta y evitar la aparición de duplicidades”. Otra novedad de carácter normativo de la Ley 40/2015 ha sido que las conferencias sectoriales podrán adoptar “recomendaciones” con el compromiso de quienes hayan votado a favor a orientar sus actuaciones en esa materia en el sentido acordado, con la obligación de motivar su no seguimiento; y que los acuerdos podrán adoptar la forma de planes conjuntos y serán de obligado cumplimiento para todos los miembros no discrepantes, además de exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Como se indicaba más arriba, una adecuada relación entre los órganos constitucionales del Estado en el ámbito normativo o pre-normativo, exige una mejor regulación de estas relaciones intergubernamentales mediante la documentación, transparencia, control y publicidad de las actividades de las conferencias sectoriales en la sede parlamentaria, como aplicación del principio constitucional de cooperación³⁹.

Además de órganos de carácter sectorial, composición política y un ámbito de actuación reconocido en los procedimientos normativos, la naturaleza jurídico-pública de las Conferencias Sectoriales se complementa con su naturaleza de cooperación o de coordinación, con un espacio propio que en principio no sustituye ni invade el ámbito competencial de los entes en presencia⁴⁰. La Ley 40/2015 las califica “de cooperación”, y en tal sentido, los dictámenes del Consejo de Estado 1076/1991 (sobre el anteproyecto de la Ley 30/1992) y 274/2015 recuerdan el F.J. 13 de la STC 76/1983, de 5 de agosto: “El legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades, ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias Sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción”⁴¹. Si este ámbito cooperativo de tanta relevancia constitucional en España ya justifica su parlamentarización, con mayor fundamento es necesaria cuando la Conferencia Sectorial actúe no como órgano de cooperación sino como órgano de coordinación del Estado, supuesto previsto en el art. 151.2 de la Ley 40/2015, según el cual: “Cuando la Ad-

³⁹E. Alberti Rovira, “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en L. Martín Rebollo, (dir.): *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*. Santander, Universidad de Cantabria, 1991, pp. 201-217; J. Tajadura Tejada, “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, *Revista jurídica de Navarra*, 49, 2010, pp. 172-181.

⁴⁰F.J. Corcuera Atienza, “La participación intergubernamental sectorial en el sistema autonómico español: las conferencias sectoriales”, A. Pérez Calvo, *La participación de las comunidades autónomas en las decisiones del Estado*. Tecnos. Madrid, 1997, pp. 49-80.

⁴¹Haciendo referencia al recurso interpuesto contra el Proyecto de la LOAPA, posterior Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico, que se trata de “órgano de encuentro según el Tribunal Constitucional, quien las configuró parcialmente las Conferencias Sectoriales de la siguiente manera

ministración General del Estado ejerza funciones de coordinación, de acuerdo con el orden constitucional de distribución de competencias del ámbito material respectivo, el Acuerdo que se adopte en la Conferencia Sectorial (...) es de obligado cumplimiento para todas las Administraciones Públicas integrantes de la Conferencia Sectorial, con independencia del sentido de su voto”.

Se trata de un supuesto que avala el carácter dual (cooperación y coordinación) de su naturaleza jurídica, lo que ha sido objeto de la consideración del Consejo de Estado en su Dictamen 274/2015, dado que la jurisprudencia constitucional ha vinculado conceptualmente la cooperación con la idea de la voluntariedad y la coordinación con la idea de la imposición: “La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación es, por sí mismo -se ha dicho-, un elemento diferenciador de primer orden, lo que explica y justifica que, desde la perspectiva competencial, distintas hayan de ser las posibilidades de poner en práctica unas y otras fórmulas” (STC 194/2004, de 10 de noviembre, FJ 8º). Por tanto, junto al espacio intergubernamental cooperativo, conforme a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, “el Estado puede, en ejercicio de sus facultades de coordinación constitucionalmente reconocidas en determinadas materias, imponer sus decisiones a las Comunidades Autónomas”. Como concluye el Consejo de Estado, dado que “los acuerdos de tales Conferencias no resultan idóneos para la imposición de tales decisiones”, según el Dictamen 274/2015, “el carácter vinculante de los acuerdos adoptados por las Conferencias Sectoriales sólo podrá alcanzarse, en términos constitucionalmente válidos, cuando los mismos sean instrumentados a través del oportuno acto o norma del Estado” y aún en este caso sólo vinculan a los sus firmantes⁴². Cuando esa norma asume rango de ley y como cámara de tantas posibilidades en la configuración del Estado de las Autonomías⁴³, el Senado aparece como la sede constitucionalmente adecuada para el seguimiento, control y publicidad del itinerario normativo que empieza en la conferencia sectorial y finaliza con la publicación oficial de la norma legal en el BOE.

Es importante destacar que, en este ámbito procedimental decisorio, las decisiones que adopta la conferencia sectorial pueden revestir la forma de: a) Acuerdo o compromiso de actuación en el ejercicio de las respectivas competencias. Son de obligado cumplimiento y directamente exigibles de acuerdo con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, salvo para quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirlos con posterioridad; b) Recomendación, cuya finalidad es expresar la opinión de la Conferencia Sectorial sobre un asunto que se somete a su consulta. En este supuesto, los miembros de la Conferencia Sectorial se comprometen a orientar su actuación en esa materia de conformidad con lo previsto en la Recomendación salvo quienes hayan votado en contra mientras no decidan suscribirla con posterioridad, y si algún miembro se aparta de la Recomendación, deberá motivarlo e incorporar dicha justificación en el correspondiente expediente.

En el caso de los acuerdos, por una parte, el art. 151.2 de la Ley 40/2015 (párrafo primero del artículo 126.2.a del anteproyecto) prevé que los adoptados en el seno de la

⁴² Dictamen del Consejo de Estado 275/2015, de 29 de abril. III. Consideraciones Generales. Apartado. B.1. <http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=CE-D-2015-275>

⁴³ F. Tomás y Valiente, “La posible configuración del Senado”, en Pau i Vall, F.(coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. Tecnos. Madrid, 1996, pp. 371-374.

Conferencia Sectorial serán “directamente exigibles ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo”, en términos difícilmente compatibles con la naturaleza y límites de dicho orden jurisdiccional. Según el Consejo de Estado, en el ordenamiento vigente, la inejecución de actos administrativos firmes puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo contra la inactividad material de la Administración, de acuerdo con el art. 29.2 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Sin embargo, “el cumplimiento de determinados acuerdos de la Conferencia Sectorial podría requerir no sólo la ejecución material de los mismos, sino también en ocasiones la aprobación de disposiciones autonómicas de rango legal o reglamentario que no pueden ser demandadas en vía de recurso contencioso-administrativo”. En estos casos, dado que no es posible exigir al Tribunal Constitucional que reemplace al legislador positivo autonómico ante el supuesto de una omisión legislativa, debe ser la sede parlamentaria del Senado quien cumpla con la necesaria función de información, debate y control político del incumplimiento de lo acordado, como único control posible más allá del que corresponde a los ciudadanos en las convocatorias electorales. Aunque los reglamentos parlamentarios ofrecen cauces de información, debate y control, para exigir ese cumplimiento *a posteriori* que es una exigencia meramente política, cabría extender el control parlamentario de los acuerdos de las conferencias sectoriales, al ámbito previsto por la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de Ley⁴⁴.

Según la Exposición de Motivos de esta reforma respaldada por los principales grupos parlamentarios del Congreso, “con el actual Reglamento es imposible constatar si el Gobierno toma en cuenta los mandatos no legislativos del Parlamento tales como Proposiciones no de Ley, Mociones, etc. que hayan sido aprobados por la Cámara. A fin de subsanar dicha situación, “que contribuye al menoscabo del Parlamento”, “y teniendo como base modelos que ya están funcionando en la práctica en otras asambleas legislativas”, se contempla un nuevo Título XII, cuyo art. 203 bis establece en su apartado 1 que “durante el primer mes hábil de cada periodo de sesiones el Gobierno remitirá a la Cámara un informe detallado relativo a la situación y grado de cumplimiento de cada una de las proposiciones no de ley, mociones y resoluciones aprobadas tanto en Pleno como en Comisiones en el periodo de sesiones anterior, así como las pendientes de cumplimiento de periodos anteriores”. A tal efecto, en la quincena posterior a la entrada en el Registro de la Cámara del informe, comparecerá en la Comisión de Reglamento un representante del Ejecutivo para explicar el citado informe y responder a los requerimientos de los Grupos Parlamentarios" (apartado 2). Pues bien, pese a que en la práctica estos procedimientos de control no llegan a establecer un mecanismo jurídico de exigibilidad de los acuerdos, más allá de la puesta en evidencia parlamentaria del incumplimiento, sí es cierto que la identificación de un trámite parlamentario con tal finalidad permite visualizar un espacio propio de control político de evidente interés mediático y simbólico. Por ese motivo, tanto en el Congreso de los Diputados, como particularmente en el Senado, cabría prever una comparecencia semejante en Pleno o en Comisiones (Comisión General de las Comunidades Autónoma del Senado), de un representante de la Comunidad Autónoma (Presidente o consejero) cuyo parlamento no hubiera cumplido con las leyes previstas en los acuerdos de las conferencias sectoriales.

⁴⁴ Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para el control parlamentario de acuerdos parlamentarios sin fuerza de Ley. *BOCG*. Congreso de los Diputados Núm. B-80-1 de 30 de enero de 2017, p. 1. DS. Congreso de los Diputados, núm. 34 de 07 de marzo de 2017, p. 17.

En la configuración multinivel del constitucionalismo, un especial tratamiento jurídico merece el estatuto del Presidente del Gobierno y de los Ministros como órganos individuales del Gobierno que de forma simultánea as su pertenencia al Consejo de Ministros de España, forman parte respectivamente de dos órganos colectivos en la UE: el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros de la UE. En sus considerandos F y G, establece la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de abril de 2014, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales (2013/2185), que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa conforme a una doble legitimidad democrática: a) La derivada del Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos; b) La derivada de los Estados miembros representados en el Consejo de la UE por sus Gobiernos, a su vez democráticamente responsables ante sus Parlamentos nacionales o ante sus ciudadanos. Y determina, sobre la base de esta doble legitimidad, que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales son, cada uno en su propio ámbito de competencias, los dos pilares de la legitimidad europea.

Esta doble legitimidad repercute en el estatuto constitucional del Gobierno y queda reflejada en el art. 10.1 TUE: “El funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa”⁴⁵: a) Los ciudadanos están directamente representados en la Unión a través del Parlamento Europeo; y b) Los Estados miembros están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos⁴⁶. Según los apartados I. 2 y 3 de la citada Resolución de 16 de abril de 2014, esta doble legitimidad democrática (unión de los ciudadanos y de los Estados miembros) “se ejerce a nivel europeo en el ámbito de la legislación a través de la participación del Parlamento Europeo y del Consejo”, precisando que “los Estados estén representados plenamente de manera democrática y unitaria en la UE”, siendo “necesario que la posición de los Gobiernos nacionales en el Consejo tenga debidamente en cuenta la opinión de sus respectivos Parlamentos nacionales, reforzándose así el carácter democrático del Consejo”; que “la rendición de cuentas adecuadas deben garantizarse tanto a nivel nacional como de la UE por los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo”. Se ha configurado constitucionalmente una doble naturaleza y legitimación del Gobierno del Estado miembro (estatal y europea), y también una doble participación individual del Presidente del Gobierno y de sus ministros en ambos niveles del gobierno —nivel nacional (Consejo de Ministros) y nivel europeo (Consejo Europeo y Consejo de Ministros)—, lo que le confiere un carácter multinivel a sus funciones y al régimen de control parlamentario que se proyecta sobre sus actuaciones estatales y europeas.

⁴⁵A. Garrorena Morales, “Derecho Parlamentario”, en M. Aragón Reyes, *Textos básicos de Derecho Constitucional*. Madrid. Civitas, 2001, Vol. II, pp. 77-82.

⁴⁶Véanse M. Aragón Reyes, “Las fuentes del Derecho parlamentario”, pp. 25 a 48; J.J. Lavilla, “Las fuentes supralegales del Derecho parlamentario”, pp. 49-65; y “La iniciativa de las Cortes Generales en la reforma de los Estatutos de Autonomía”, *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 2, 1990, pp. 31-46; B. Pendás García, “Otras fuentes. Esbozo de una construcción principalista del Derecho parlamentario”, pp. 217-236; L. López Guerra, “El control del Derecho parlamentario”, *cit.*, pp. 279-303; *El Dictamen del Consejo de Estado 24/2008, de 13 de marzo, sobre el Tratado de Lisboa*. Véase el Dictamen del Consejo de Estado 24/2008, de 13 de marzo, sobre el Tratado de Lisboa, *Teoría y realidad constitucional*, 22, 2008, pp. 653-668.

V. CONCLUSIONES

Hasta que no surgió el concepto de estatalidad abierta y, posteriormente, el constitucionalismo multinivel como una de sus consecuencias en el ámbito normativo, uno de los tres ámbitos de actividad del Estado en sentido amplio había quedado fuera la regulación: el proceso decisorio europeo. Con algunos precedentes y experiencias piloto, tras la entrada en vigor el Tratado de Lisboa hace algo más de siete años se permite el control interparlamentario del Derecho de la Unión Europea cuando, a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, sus normas afectan a las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. En su virtud es regulado, y como tal debe ser enseñado en las instituciones académicas, el establecimiento de un sistema multinivel de relaciones entre los tres niveles parlamentarios que inciden normativamente sobre los ciudadanos y los poderes públicos: el sistema interparlamentario europeo. Pues bien, tomando como base esta realidad constitucional, tres reflexiones conclusivas cabe realizar sobre la nueva configuración multinivel del Derecho Parlamentario como disciplina que, a partir de las fuentes europeas, estatales y autonómicas que lo regula, forma parte del Derecho Constitucional y cumple una de las funciones esenciales de toda Constitución: la regulación de los poderes del Estado.

En primer lugar, aunque se trata de un proceso *in fieri* que aún debe superar obstáculos jurídicos, políticos y culturales, particularmente en el actual contexto de la crisis de la Unión Europea, agravada por la llegada de los refugiados, los desacuerdos el BREXIT y los retrocesos políticos derivados la corrupción y el populismo, el sistema parlamentario multinivel se inserta de forma natural entre los contenidos del Derecho Constitucional porque algunas de las funciones esenciales de la Constitución como norma fundamental del Estado (integración, legitimación, control del poder, publicidad del proceso decisorio...) están comprometidas si esos ámbitos de poderes legislativos y de gobierno no se sujetan a los principios del Estado Constitucional de Derecho. En este sentido, la parlamentarización de las relaciones entre los tres niveles (europeo, estatal y autonómico) debe ser considerada como parte irrenunciable del proceso de constitucionalización de la Unión Europea y también de la parlamentarización en el Senado de los poderes gubernamentales que integran el Estado de las Autonomías. Y es en esa dimensión materialmente constitucional de las relaciones entre el Estado, la Unión Europea y las Comunidades Autónomas, cuyo conocimiento y control corresponde a las cámaras legislativas, donde el objeto del Derecho Parlamentario —y también su enseñanza académica— queda ampliado no solo en sus fuentes sino igualmente en su objeto, en sus funciones y en su entendimiento como un sistema interparlamentario articulado en tres niveles que participan de la estatalidad abierta. No se trata, pues, de diecinueve parlamentos (europeo, estatal y diecisiete autonómicos) separados a los que se atribuyen competencias legislativas, presupuestarias o de control, sino de un sistema multinivel con vocación de coherencia que debe dirigirse a la función constitucional de integración de la comunidad política regulada por el Derecho. En España, su régimen jurídico integrado está regulado en la Constitución, el Tratado de la Unión Europea y sus dos primeros Protocolos, los reglamentos parlamentarios, la Ley 8/1994 y los Estatutos de Autonomía.

En segundo lugar, en cuanto la regulación organizativa en las Cámaras, si el control del Derecho de la Unión Europea ya está atribuido a la Comisión Mixta Congreso-Senado sobre la Unión Europea, en el caso de la parlamentarización de las conferencias sectoriales, cabe valorar la posibilidad de una reforma del Reglamento del Senado y de

los reglamentos internos de las conferencias sectoriales para la atribución funcional del estatuto jurídico de comisión parlamentaria a cada una de las 39 conferencias sectoriales existentes en gran parte del régimen de su actividad y funcionamiento: publicidad oficial parlamentaria, régimen de convocatorias, derechos y deberes, prerrogativa individual y colectiva de inviolabilidad, o control de sus actos políticos, exceptuándose la condición de senadores a sus miembros.

En tercer lugar, en esta consideración multinivel de nuestro parlamentarismo, una última reflexión conclusiva merece el tratamiento jurídico del Presidente del Gobierno y de los Ministros como órganos constitucionales individuales del Gobierno que pertenecen simultáneamente a dos órganos colectivos de la UE y a un órgano de gobierno estatal (el Consejo de Ministros). Como ya se explicó, se ha configurado una doble naturaleza y legitimación del Gobierno del Estado miembro (estatal y europea), y también una doble participación individual del Presidente del Gobierno y de sus ministros en ambos niveles del gobierno —nivel nacional (Consejo de Ministros) y nivel europeo (Consejo Europeo y Consejo de Ministros)—, lo que le confiere un carácter multinivel a sus funciones y al régimen de control parlamentario, con evidentes consecuencias prácticas. Así, según se ha visto antes, debió modificar en 2010 la citada Ley 8/1994 reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea, cuyo art. 8 dispone que, a la vista del calendario de reuniones semestrales del Consejo de la Unión Europea, la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea decidirá los miembros del Gobierno, Ministros o altos cargos que deban comparecer ante la citada Comisión antes de la celebración de la reunión del Consejo a efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo. En el caso del “Gobierno en funciones”, previsto en el art. 101.2 CE como “Gobierno cesante” y regulado en el art. 21 de la Ley 50/1997, precepto que tanta controversia generó en el año 2016 con ocasión del objeto y límites del control parlamentario de las Cortes Generales, nos encontramos ante una disposición ampliamente superada por la vigente regulación y práctica multinivel de las funciones de los miembros del Gobierno, a quienes se atribuyen funciones de relevancia constitucional tanto en el Consejo Europeo (Presidente del Gobierno) como en el Consejo de Ministros de la EU (los ministros). Conforme al citado art. 21.3, el Gobierno en funciones “facilitará el normal desarrollo del proceso de formación del nuevo Gobierno y el traspaso de poderes al mismo y limitará su gestión al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas”.

De esta forma, cuando en 2016, el Presidente del Gobierno en funciones acudía a los Consejos Europeos para debatir o adoptar acuerdos de tan extraordinaria relevancia decisoria como la crisis de refugiados, el Acuerdo con Turquía, la estrategia sobre el BREXIT o las participación en el procedimiento legislativo europeo, el Gobierno de la Nación declaró, a través de su Portavoz, que siempre llevaría a la Unión Europea una “una posición consensuada” con los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados, sobre la base de que el Gobierno se encontraba “en funciones y, en consecuencia, sabe cuáles son las atribuciones de gestión diaria que le competen y cuáles son las de carácter político que debe consultar con la Cámara”. Como no había previsiones normativas al respecto, como tampoco hay referencias constitucionales en el resto de los Esta-

dos de la Unión Europea⁴⁷ —donde debe atenderse a una variada práctica constitucional y política que, de forma general, permite la defensa plena del interés nacional con posterior dación de cuenta al Parlamento—⁴⁸, se recurrió a complementar el previo consenso con la comparecencia *a posteriori* de un miembro del Gobierno o del Secretario de Estado para la Unión Europea “a iniciativa propia”⁴⁹. En síntesis, la prudencia y consenso, la *correttezza costituzionale*, paliaron la laguna del art. 21 de la Ley 50/1997, aunque solo parcialmente y sin resolver la cuestión de fondo. Ni las consultas previas a los grupos parlamentarios ni las comparecencias parlamentarias posteriores impidieron negar la evidencia: el Gobierno estaba participando en la toma de decisiones colegiadas europeas de gran trascendencia europea y nacional que superaban ostensiblemente el ámbito del Gobierno en funciones regulado en el art. 21. Con el respaldo jurídico-constitucional del art. 101.2 CE, de la doble legitimidad (TUE y TFUE le habilitan a tal fin a cumplir unas competencias) y del principio del interés general, parece razonable plantear con realismo político que, en el marco de la configuración del constitucionalismo multinivel, donde no es deseable ni creíble la limitación de las funciones del Gobierno cuando sus miembros individuales forman parte de órganos de la Unión Europea que comprometen los intereses generales del Estado (Consejo Europeo y Consejo de Ministros), las funciones europeas del Gobierno se ejerciten de forma plena y que el control parlamentario sobre el Gobierno sea también pleno —en virtud del art. 66.2 CE y del art. 26.2 de la Ley 50/1997, funcionalmente ejercitado a sus fines⁵⁰ y sin autorestricciones en este ámbito europeo— hasta la toma de posesión del siguiente Presidente del Gobierno.

⁴⁷Como ha afirmado Álvarez Conde, “son escasos los Estados europeos que por vía constitucional, o más bien por vía legislativa o simplemente reglamentaria, regulan la composición, estructura y funcionamiento del Gobierno (...) En cuanto a la posición constitucional del Gobierno en funciones, se viene a sostener, con la independencia o no de una regulación constitucional expresa, que sus funciones deben limitarse a la gestión de los asuntos ordinarios y de carácter urgente. Es significativo que ninguna de las grandes democracias clásicas (Reino Unido, Bélgica, Holanda, Luxemburgo, Suecia y Dinamarca) han creído necesario someter a ordenación positiva esta materia. E. Álvarez Conde, “El Gobierno en funciones”, *Documentación Administrativa*, 246-247, 1996-1997, (Ejemplar dedicado a: El Gobierno y la Administración), pp. 198-201; M. Revenga Sánchez, “El Gobierno en funciones», en *Gobierno y Administración en la Constitución* (X Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado). Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pp. 1501-1524.

⁴⁸Por ejemplo, el art. 69 de la Ley Fundamental de Bonn atribuye una función constitucional al respecto al Jefe del Estado: “A requerimiento del Presidente Federal, el Canciller Federal está obligado a seguir dirigiendo los asuntos hasta el nombramiento del sucesor, y a requerimiento del Canciller o del Presidente Federal, la misma obligación recae sobre un ministro federal”.

⁴⁹Esta práctica parlamentaria no impidió la solicitud y aprobación del planteamiento de un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional, finalmente admitido a trámite el 9 de junio de 2016. La petición parlamentaria no hizo referencia a la dimensión multinivel de las decisiones del Gobierno en la UE, pero sí a la dimensión multinivel que se da en la cooperación intergubernamental de la OTAN: la reunión de Ministros de Defensa de la OTAN. De 10 y 11 de febrero sobre una operación naval en el Mar Egeo contra las mafias que trafican con refugiados. http://www.Congreso.es/backoffice_doc/prensa/notas_prensa/43386_1459926208200.pdf

⁵⁰Resulta muy pertinente la afirmación de Teresa Freixes sobre la aparente ausencia de relación fiduciaria: “La desconfianza no puede ser elevada a categoría política para eludir el control parlamentario. Del mismo modo que quienes exigen la comparecencia deben usarla para aquello para lo cual ha sido legislativamente creada, que es ese control del Gobierno propio de las democracias parlamentarias, no como instrumento partidista de campaña ante unas hipotéticas elecciones”. T. Freixes, “El control parlamentario del Gobierno en funciones”, *El Español*, 18 de marzo de 2016, http://www.elespanol.com/opinion/20160317/110358965_12.html

Esta interpretación extensiva del principio de la *prorrogatio* es compatible y coherente con las “razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique” (art. 21 de la Ley 50/1997) y con la denominada interpretación literal del art. 101.2 CE promovida en su día por Sánchez Agesta, Aguiar de Luque o López Guerra⁵¹; y, en todo caso, quedaría materialmente modulada por las circunstancias (proporcionalidad, duración del tiempo de interinidad, “novedad” de las orientaciones políticas en los términos de la STS 2 de diciembre de 2005, relevancia o urgencia de las decisiones europeas, grado de “condicionamiento, compromiso o impedimento” de las decisiones del futuro gobierno...) y formalmente complementada con la práctica constitucional seguida en 2016: más allá de la relación fiduciaria derivada del mandato representativo y de la investidura parlamentaria, existe un deber constitucional permanente de lealtad, colaboración y control entre el Gobierno y el Parlamento que, en extensos periodos de interinidad, obliga al primero a concitar el máximo consenso de los grupos parlamentarios del Congreso de los Diputados para que el Presidente acuda al Consejo Europeo —y los ministros al Consejo de Ministros de la UE— a defender el interés general con una posición mayoritariamente respaldada, sin perjuicio de que *a priori* Cortes Generales aprueben nada más constituirse una resolución *ad hoc* que fije provisionalmente el marco de la relación fiduciaria, y *a posteriori* se articulen las comparecencias gubernamentales en sede parlamentaria para motivar razonadamente las decisiones o posiciones adoptadas en el órgano europeo.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALBERTI ROVIRA, E., “La colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas”, en L. Martín Rebollo, (dir.): *El futuro de las autonomías territoriales. Comunidades Autónomas: balance y perspectivas*. Santander, Universidad de Cantabria, 1991, pp. 201-217.

ALBERTÍ, E.; FOSSAS, E.; CABELLOS, M. Á., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea: Su consagración en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa y las perspectivas para las regiones con poderes legislativos y, en especial, para sus parlamentos*. Parlamento de Cataluña, 2005.

ALONSO DE LEÓN, S., “Regions and subsidiarity in the European Union; a look at the role of the Spanish and other regional Parliaments in the monitoring of compliance with the principle of subsidiarity”, *European public law*, Vol. 18, issue 2, 2012, pp. 305-321.

ÁLVAREZ CONDE, E., “Los parlamentos nacionales y la UE: el mecanismo de la alerta temprana”, *Revista de Derecho Político*, 65, 2006, pp. 147-188.

ARCE JANARIZ, A., “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”, *Asamblea*, *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, diciembre 2010, pp. 69-99.

⁵¹ L. Sánchez Agesta; O. Alzaga Villamil, *Sistema político de la Constitución española de 1978*. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid, 1993, pp. 238 y ss; J. Brage Camazano; F. Reviriego Picón, “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006, pp. 447-451; L. Aguiar de Luque, “La posición del gobierno cesante o en funciones en el ordenamiento constitucional español”, A. Garrorena Morales, *El parlamento y sus transformaciones actuales*. Tecnos. Madrid, 1990, pp. 261-270; L. López Guerra, “Gobierno en funciones”, *Enciclopedia Jurídica Básica*. Civitas, Madrid, 1995, T. II, pp. 3264-3266.

AGRANOFF, R., “Las relaciones intergubernamentales y el Estado de las Autonomías”, *Política y sociedad*, ISSN 1130-8001, 13, 1993 (Ejemplar dedicado a: Modernización de la Administración Pública), pp. 87-106.

AREIZAGA HERNÁNDEZ, J. C., “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”, *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 23, 2010, pp. 29-70.

AUZMENDI DEL SOLAR, M., “El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida”, *Unión Europea Aranzadi*, 5, 2010, pp. 21-28.

BARNES, J. (ed.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*. Civitas, Madrid, 1993.

BELTRÁN, S., “La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea (variaciones o desvaríos sobre un mismo tema)”, *Revista General de Derecho Europeo*, 22, 2010, pp.1-28.

BOGDANDY, A.V; CRUZ VILLALÓN, P., HUBER, P. *El Derecho Constitucional en el espacio jurídico europeo*. Tirant lo Blanc, Valencia, 2013.

BERMANN, G.A. “Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States”, *Columbia Law Review*, 94, 1994, pp. 331-456.

BIGLINO CAMPOS, P., “Una conclusión final: innovar el Estado”, en Biglino Campos, P. (Coord.): *La política europea de las CC AA y su control parlamentario*. IDP-Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 275-284.

----- “La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta” en A. M. CARMONA CONTRERAS (ed.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*. Thomson-Aranzadi, Cizur Menor. 2008.

BRAGE, CAMAZANO, J.; REVIRIEGO PICÓN, F. “Gobierno en funciones y despacho ordinario de los asuntos públicos (las SSTs de 20 de septiembre y 2 de diciembre de 2005)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 18, 2006, pp. 445-48.

CAMISÓN YAGÜE, J. A., “La Asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, nº 14, 2011, pp. 264-320.

CARMONA CONTRERAS, A. M., “¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 16, 2012, pp. 141-176.

CASTELLÀ ANDREU, J.M., “Las Comunidades Autónomas en Bruselas: la dimensión externa de la participación autonómica en la Unión Europea”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, 6, 2008, pp. 37-91.

CASTELLÀ ANDREU, J.M.; KÖLLING, M., “Subnational parliaments as political actors in EU affairs: Case study on Spain”, in G. ABELS and A. EPPLER (eds.), *Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System: Taking Stock of the Post-Lisbon Era*. Nomos Verlagsgesellschaft. Baden Baden. 2014.

CONSEJO DE ESTADO (2008) *Informe sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español*, 14/02/2008.

CORRAL SUÁREZ, M., “La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los Parlamentos Regionales en el control de la subsidiariedad”, *Revista de Estudios Europeos*, 53, 2009, pp. 83-96.

ESTELLA DE NORIEGA, A., *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas ante el principio de subsidiariedad*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

FERNÁNDEZ ALLES, J. J., “El parlamentarismo español ante el sistema Alerta Temprana sobre el Principio de Subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad”, *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011, pp. 1-21.

----- *El sistema interparlamentario europeo*. Dykinson. Madrid. 2016.

FREIXES SANJUÁN, T., GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., ROVIRA VIÑAS, A. (dirs), *Constitucionalismo multinivel y relaciones entre Parlamentos*. CEPC, Madrid, 2013.

GARCÍA RUIZ, J.L. “ Trayectoria y perspectiva del Estado Autonómico”, *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, 31, 2012, pp. 46-59

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*, núm. 20, 2009, pp. 119-155.

LINDE PANIAGUA, E., “Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la Unión Europea”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 6, 2004, pp. 161-181.

MESTRE AIZPURUA, F.: “El control del principio de subsidiariedad en España tras el Tratado de Lisboa: la aplicación del mecanismo de alerta temprana por las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 88, 2013, pp. 109-163.

PALOMARES AMAT, M., “La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 38, 2011, pp. 19-58.

PETERS, J., “National parliaments and subsidiarity: think twice”, *European Constitutional Law Review*, 1, 2005, pp. 68-72.

REVENGA SÁNCHEZ, M. “El Gobierno en funciones», en *Gobierno y Administración en la Constitución* (X Jornadas de estudio de la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado). Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 1988, pp. 1501-1524.

SWAINE, E. T., “Subsidiarity and self-interest: federalism at the European Court of Justice”, *Harvard International Law Journal*, 2000, vol. 41, 1, pp. 1-128.

TAJADURA TEJADA, J., “Federalismo cooperativo y Conferencias Sectoriales: marco normativo y propuestas de reforma”, *Revista jurídica de Navarra*, 49, 2010, pp. 137-181.

TOMÁS Y VALIENTE, F. “La posible configuración del Senado”, en Pau i Vall, F.(coord.): *El Senado, Cámara de representación territorial*. Tecnos. Madrid, 1996, pp. 367-374.