

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011****INFORME****EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD POR LOS PARLAMENTOS  
REGIONALES: RECOMENDACIONES PARA UNA ESTRATEGIA EUROPEA  
por Gracia Vara Arribas**

Abogada, consultora en el Instituto Europeo de Administración Pública  
g.vara-arribas@eipa.eu

**ABSTRACT**

The Treaty of Lisbon set up the Early Warning System (EWS), which enables national Parliaments to scrutinise EU draft legislative proposals in the light of the principle of subsidiarity. It has had a manifest impact on regional Parliaments with legislative powers. Two years after the establishment of the EWS, this article assesses its functioning, analysing the institutions and Parliaments' roles in its implementation, as well as its level of political and legal relevancy as of today. It concludes with some recommendations for elaborating a European strategy that would enable regional Parliaments to use in a more effective and selective way their scarce resources for an efficient control over the principle of subsidiarity in the early phase of the legislative procedure.

**SUMARIO**

El Sistema de alerta temprana (SAT) establecido por el Tratado de Lisboa para el control por los parlamentos nacionales del respeto del principio de subsidiariedad, ha tenido un impacto notorio en los parlamentos regionales con poderes legislativos. Este artículo evalúa los dos años de funcionamiento del SAT en los parlamentos nacionales y regionales de la UE, analizando el posicionamiento de instituciones y parlamentos en su aplicación y el nivel de relevancia política y jurídica del sistema hasta la fecha. Concluye con unas recomendaciones para la elaboración de una estrategia europea que permita a los parlamentos regionales utilizar de manera más eficaz y selectiva sus escasos recursos para un control eficiente del principio de subsidiariedad en la fase temprana de elaboración legislativa.

**INTRODUCCIÓN**

El 12 de octubre de 2011, el Vicepresidente de la Comisión Europea Maroš Šefčovič decía que tras dos años de vigencia del Sistema de Alerta Temprana (SAT) este “funciona muy bien”. Estas declaraciones se producían en respuesta a la pregunta oral de varios eurodiputados sobre el uso del principio de subsidiariedad tras el Tratado de Lisboa. Pero en ese mismo foro de debate, distintos representantes de parlamentos regionales reclamaban una mayor consideración por parte de la Comisión Europea hacia las contribuciones de estos al efectivo control de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad y una explicación sobre cómo percibe la Comisión el papel de los parlamentos regionales y del Comité de las Regiones en la aplicación del principio. La respuesta dada es tan clara como inquietante: “...tenemos que respetar el Tratado. El Tratado es muy claro en este aspecto, porque establece que es opcional para cada parlamento nacional el consultar a sus parlamentos regionales con poderes legislativos”. El Consejo respondía de manera similar a preguntas de una eurodiputada: “El consejo no tiene información sobre como recogen los Estados las inquietudes regionales”. Siendo esto en sí mismo legítimo y acorde con el texto del Tratado, encierra un problema de falta de análisis o cuanto menos una falta de coherencia con la implicación real de los parlamentos regionales en el SAT. El Tratado otorga la facultad a los parlamentos nacionales de dirigirse a las Instituciones comunitarias mediante dictamen motivado si considera que un proyecto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cada Parlamento nacional es libre de consultar cuando proceda a los parlamentos regionales con competencias legislativas. El Tratado dispone así que los parlamentos nacionales

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

decidan caso por caso cuando consultar, para lo que deben evaluar si el borrador de propuesta concierne competencias ejercidas por las regiones o no y por lo tanto si estas deben de ser o no consultadas. Lo que sucede es que los parlamentos nacionales, han optado por consultar siempre ya que han elegido un sistema de envío directo de todas las propuestas legislativas a los parlamentos regionales con el establecimiento de distintos procedimientos de participación. Sendo esto loable por lo que concierne al respeto de la autonomía regional, sitúa a los parlamentos regionales en la difícil situación de tener que hacer ellos esa labor de filtrado a fin de utilizar de manera eficaz sus recursos. Ahora bien, una vez que los parlamentos regionales elijan qué propuestas legislativas afectan sus competencias, y decidan pronunciarse, es optativo para el Estado reflejar o no las inquietudes manifestadas por el nivel regional.

La opción de remisión de consulta por el parlamento nacional al regional no es en la práctica aplicada en lo que podríamos designar fase ascendente del sistema (la decisión sobre si consultar o no) sino en la descendente (la decisión sobre si la opinión emitida por el parlamento regional –siempre consultado– debe o no ser reflejada en el dictamen del parlamento estatal).

Se desvirtúa así en cierto modo el texto del Tratado al que ahora tanto se aferran las instituciones comunitarias. Esto ha creado bastante frustración entre los parlamentos regionales que ven como sus esfuerzos de control pueden quedar en letra muerta. Esfuerzos ingentes, porque los parlamentos regionales desde hace dos años reciben cantidades enormes de documentos referidos a diferentes propuestas de leyes europeas sin ningún tipo de filtrado previo. Ello en principio presupone una labor de selección, priorización y análisis por dichas cámaras y la emisión de un dictamen en el caso de que se detecte algún problema de subsidiariedad (o proporcionalidad). Y esto es así, porque de lo contrario, el silencio bien pudiera entenderse (y utilizarse) como un consentimiento tácito. El Comité de las Regiones recomienda que las consideraciones de los parlamentos regionales figuren en el dictamen motivado del parlamento nacional para que esas preocupaciones lleguen a las instancias europeas. Y así se hace en la mayoría de los casos, lo que no evita que los Parlamentos regionales reclamen seguridad de que sus aportaciones llegarán a Bruselas.

Aunque las estadísticas reflejan que son escasos los dictámenes de parlamentos regionales sobre cuestiones de subsidiariedad, deberíamos de atender más a las formas que al número. El hecho de que los casos de no respeto del principio sean escasos, no ha impedido a aquellos parlamentos regionales con una clara ambición de presencia en el proceso decisorio europeo, invertir tiempo y esfuerzo en analizar todas las propuestas a fin de emitir los correspondientes dictámenes/posiciones a su parlamento nacional. Si este esfuerzo no se ve reconocido ni por el Estado ni por las Instituciones, la frustración está servida y con ella el fin perseguido (generar debate político en sede parlamentaria y acercar así Europa a los ciudadanos) no logrado.

Este artículo evalúa los dos años de funcionamiento del SAT en los parlamentos nacionales y regionales de la UE, analizando el posicionamiento de instituciones y parlamentos en su aplicación y el nivel de relevancia política y jurídica del sistema hasta la fecha. Concluye con unas recomendaciones para la elaboración de una estrategia europea que permita a los parlamentos regionales utilizar de manera más eficaz y selectiva sus escasos recursos para un control eficiente del principio de subsidiariedad en la fase temprana de elaboración legislativa.

*El sistema de alerta temprana: nacimiento y evolución*

El Tratado de Lisboa estableció el denominado Sistema de alerta temprana (SAT) consistente en la posibilidad brindada a los parlamentos de los Estados Miembros de solicitar la revisión de un proyecto de acto legislativo europeo si estimaran en mayoría la existencia de

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

una presunta violación del principio de subsidiariedad<sup>1</sup>. Este principio determina “quien” debe actuar en el ámbito de las competencias compartidas, estableciendo que la Unión solo debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados Miembros, regiones o entes locales, o si debido a las dimensiones o efectos de la medida en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión. Unido a esto, la forma y la naturaleza de la intervención viene definida por otro principio rector, la proporcionalidad, que determina el “cómo” la Unión ejercerá sus competencias, ordenándole no exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Dos aspectos son novedosos en el actual Tratado: la subsidiariedad ampliada a los niveles regionales y locales, y el hecho de recoger expresamente en el Protocolo nº2 sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad, que los parlamentos nacionales podrán consultar a los parlamentos regionales con poderes legislativos “cuando proceda”<sup>2</sup>. En la Unión Europea, hay ocho Estados con parlamentos regionales con poderes legislativos: Bélgica, Austria, Alemania, Reino Unido, España, Italia, Portugal y Finlandia. Todos los parlamentos nacionales de estos Estados han optado por remitir todos los proyectos legislativos sin filtrado previo para consideración de las cámaras regionales.

Las novedades del Tratado no lo son tanto para los parlamentos nacionales pero sí (y de gran impacto como veremos), para los regionales con poderes legislativos. Y es que el SAT en vigor desde Diciembre de 2009, es el resultado de décadas de debate sobre el papel de los parlamentos nacionales en el proceso de integración europeo. Se concibe con la ambición de lograr una mayor implicación de los parlamentos nacionales (y regionales) en asuntos europeos lo que a la postre conllevaría –en teoría– un acercamiento de Europa a sus ciudadanos. Ha sido percibido como un buen mecanismo para la aplicación de la estrategia de la legislación inteligente (*smart regulation*) para dotar a los Estados y Regiones con una voz en la arena europea, y para activar el debate público sobre asuntos europeos.

Ya antes de que la Convención sobre el Futuro de Europa<sup>3</sup> presentara sus resultados, e incluso antes de que se constituyera, los parlamentos nacionales eran el centro de atención en los debates europeos. Tanto el Tratado de Maastricht como el de Ámsterdam contenían en sus protocolos prescripciones sobre el papel de los parlamentos nacionales, resultado de numerosos debates en el seno de los sucesivos Consejos Europeos. El informe del Grupo de trabajo sobre el papel de los parlamentos nacionales de la Convención Europea<sup>4</sup>, siguiendo el mandato del Consejo Europeo de Laeken, analizaba el papel de estos en la mejora de la legitimidad democrática de la Unión bajo tres prismas:

- El papel de control de los parlamentos sobre sus gobiernos
- El papel del control sobre la aplicación del principio de subsidiariedad
- El papel de las redes multilaterales o mecanismos de participación a nivel europeo.

Del primero se deriva el reconocimiento expreso en el propio Tratado del papel de los parlamentos nacionales y la referencia a la posibilidad de aplicar los principios del control parlamentario también a nivel sub-estatal, sujeto siempre a los requisitos constitucionales de cada Estado. Con este reconocimiento iba implícita la necesidad de envío directo de la Comisión Europea a los parlamentos nacionales (y no a través de los gobiernos) de todos (y no unos pocos) los documentos consultivos.

1. Protocolo nº2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, C 83/206, 30.3.2010.

2. *Ibid.*, Artículo 6.

3. Página web de la Convención sobre el Futuro de Europa:  
<<http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>>.

4. Convención Europea, *Informe final del Grupo IV sobre el papel de los parlamentos nacionales*, Bruselas, 22.10.2002 (24.10), CONV 353/02.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

Del segundo se deriva el acuerdo sobre la necesidad de un control político temprano del proceso legislativo europeo con el consiguiente establecimiento del sistema de alerta temprana (SAT), y la referencia a la consulta potestativa a los parlamentos regionales.

Del tercero se deriva el reconocimiento de la importancia de los contactos entre parlamentos nacionales y de estos con el Parlamento Europeo, y la necesidad de asegurar la participación de los parlamentos nacionales en las futuras revisiones de los Tratados a través del sistema de la Convención.

El mecanismo de control de subsidiariedad introducido por el Tratado de Lisboa refleja estos debates reforzando el papel de los parlamentos nacionales, pidiéndoles que expresen su opinión sobre si los proyectos de propuestas legislativas respetan o no el principio de subsidiariedad.

El SAT establece varias dinámicas, no todas en sí mismas novedosas:

- Un sistema de mayorías para bloquear una decisión que viole el principio de subsidiariedad
- Recepción temprana de información
- Establecimiento de un plazo para revisar desde el punto de vista de la subsidiariedad todas las propuestas legislativas

**SISTEMA DE MAYORÍAS DE BLOQUEO**

El parlamento nacional tiene 8 semanas para exponer las razones por las que considera que el principio de subsidiariedad no ha sido respetado mediante dictamen motivado. Cada Parlamento nacional dispone de dos votos y en el caso de los parlamentos bicamerales cada cámara dispondrá de un voto. Se necesita un tercio del total de votos –la llamada tarjeta amarilla– para que la propuesta de acto legislativo se vuelva a estudiar (un cuarto si se refiere al espacio de libertad, seguridad y justicia), pudiendo ser mantenido revisado a retirado, con las debidas justificaciones por parte del proponente. Cuando la propuesta tenga que decidirse por el procedimiento legislativo ordinario (antigua co-decisión) y la mayoría simple de los votos atribuidos indique la presunta violación del principio de subsidiariedad, –la llamada tarjeta naranja– la Comisión tendrá que estudiar la propuesta, y si quiere mantenerla (motivándolo) la decisión será tomada por el Consejo y el Parlamento Europeo. Son pues mayorías cuanto menos difíciles de alcanzar como demuestra la práctica de dos años. Ahora bien, como veremos a continuación las Instituciones consideran las aportaciones de los parlamentos nacionales aunque no lleguen a las mayorías exigidas.

**RECEPCIÓN TEMPRANA DE INFORMACIÓN**

Ya desde 2006, la Comisión Europea, en el marco del diálogo político (la llamada iniciativa Barroso), ha remitido a los parlamentos nacionales todas las propuestas legislativas y ha respondido a sus dictámenes. Desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, este diálogo político se ha mantenido en paralelo con el mecanismo de control del principio de subsidiariedad. A finales de septiembre de 2011 la Comisión Europea había enviado 139 proyectos de propuestas legislativas sujetas al Protocolo recibiendo 61 dictámenes sobre cuestiones de subsidiariedad, refiriéndose el resto a cuestiones de proporcionalidad. Sobre cinco de las propuestas la Comisión recibió más de un dictamen motivado, pero en cualquier caso estuvo lejos de alcanzarse el umbral de la tarjeta amarilla o naranja.

Por su parte en el contexto del diálogo político, la Comisión actualmente recibe y responde a más de 600 opiniones al año de los parlamentos nacionales, incluidas las opiniones

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

sobre el contenido de las propuestas<sup>5</sup>. Hay una Unidad en la Secretaría General de la Comisión dedicada a las relaciones con los parlamentos nacionales y cada DG ha designado coordinadores para las relaciones con estos. El tiempo ha demostrado que las opiniones de los miembros de las comisiones de asuntos europeos son más especializadas y concretas, y las reuniones de la Comisión con diputados en el ámbito de las reuniones de la COSAC se han convertido en práctica habitual. La Comisión aspira ahora a que los debates se extiendan al seno de las comisiones sectoriales.

Pero si alguien ha demostrado ser activo en el SAT, esto corresponde a algunos de los parlamentos regionales europeos. Los ocho Estados con parlamentos regionales, decidieron la remisión directa y sin filtros de todas las iniciativas legislativas a estos, para que si lo deseaban se pronunciasen<sup>6</sup>. Mientras algunos parlamentos regionales han tomado su tiempo para analizar cómo proceder, otros se han embarcado en un trabajo ingente de revisión de todas y cada una de las propuestas que les eran remitidas. Esto se ha traducido en una ola de reformas o cuantos menos ajustes en sede de parlamentos regionales. La ingente cantidad de documentos a revisar con escasos recursos y cortos plazos, ha convertido a menudo el procedimiento en mero trámite jurídico sin debate político, lo que desvirtúa la finalidad del ejercicio y genera frustración entre los agentes implicados.

**ESTABLECIMIENTO DE UN PLAZO**

Tras mucho debate y la experiencia de los proyectos piloto de la COSAC se vio que el periodo inicialmente previsto de seis semanas era muy corto, ampliándose a ocho en el Protocolo aprobado. Este plazo continua estimándose corto por la mayoría de los parlamentos nacionales, y se hace aun mas corto para los regionales que deben contribuir en tiempo para que su dictamen sea considerado por el parlamento nacional. No obstante, hay que tener en cuenta que el cómputo se realiza desde la remisión de la propuesta traducida a todas las lenguas oficiales de la Unión. Esto permite que los parlamentos que trabajen con la versión en su idioma (sin esperar a todas las traducciones oficiales) puedan ganar tiempo, y convertir las ocho semanas en diez o más. De ahí que si bien el plazo sigue siendo escaso los parlamentos han aprendido a jugar con las versiones, y ampliar en lo posible el tiempo real disponible para examinar las propuestas.

*Las acciones emprendidas a nivel europeo*

Las decisiones sobre quien legisla (subsidiariedad) y el alcance de esa legislación (proporcionalidad) deben realizarse de manera transparente y controlada por los agentes del proceso decisorio. Dicho control se puede ejercer en dos momentos: en la fase prelegislativa, garantizando que las propuestas (o revisión de normas ya existentes) cumplen el requisito de la subsidiariedad, y en la fase poslegislativa acudiendo al Tribunal de Justicia para que compruebe la legalidad de la legislación adoptada. Para dar cumplimiento a los mandatos del tratado y protocolos, las instituciones europeas han emprendido ciertas reformas que adaptan sus estructuras y funcionamiento al SAT:

5. Debate sobre el uso del principio de subsidiariedad, miércoles 12 de octubre 2011 Bruselas, obtenido de la página web del Parlamento Europeo el 30 de octubre 2011.

6. Vara Arribas G & Bourdin D. (2010), Report on the Role of regional Parliaments in the process of subsidiarity analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty, Comité de las Regiones, disponible en la página web del CdR: <[www.cor.eu](http://www.cor.eu)>.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

**La Comisión Europea:** La Comisión publica hojas de ruta para todas las iniciativas que considera importantes incluyendo una primera justificación sobre subsidiariedad y proporcionalidad, que se verifica después durante las consultas a los agentes interesados y la evaluación de impacto que acompaña a las propuestas más relevantes. Estas evaluaciones de impacto han sido declaradas como susceptibles de mejora por el Comité de evaluación de impacto de la Comisión Europea en tres áreas:

- La necesidad de pruebas más sólidas del valor añadido de la UE
- La necesidad de un análisis de subsidiariedad exhaustivo para las iniciativas que amplían el ámbito de intervención de la UE (por ejemplo las iniciativas adoptadas a raíz de la crisis financiera)
- La necesidad de un mejor análisis del adecuado nivel de armonización en los casos de grandes diferencias en las situaciones nacionales (por ejemplo una propuesta de reglamento en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas).

**El Parlamento europeo y el Consejo:** Tanto el Parlamento como el Consejo han creado sus propios procedimientos para aplicar el SAT. El Reglamento del Parlamento se modificó<sup>7</sup> para garantizar que el control del principio de subsidiariedad es eficaz. Así, los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales se tienen en cuenta en los debates parlamentarios y el Parlamento europeo no puede proceder a la votación final antes del vencimiento del plazo de ocho semanas, a fin de poder tener en cuenta las opiniones de los parlamentos nacionales.

Por su parte el Consejo se ha asegurado de que se consulte a los parlamentos nacionales sobre las iniciativas que procedan de un grupo de Estados Miembros<sup>8</sup>.

**El Comité de las Regiones (CdR):** El Tratado de Lisboa faculta al Comité a impugnar a posteriori la validez de la legislación que podría vulnerar el principio de subsidiariedad. En 2010 el CdR modificó su reglamento interno de modo que:

*En la fase prelegislativa,* las Opiniones del CdR tienen que hacer una referencia explícita al respeto de los principios; para ello el trabajo de los portavoces ira precedido de un análisis reflejado en una sección específica de la subsidiariedad. Además se hará un seguimiento de los futuros cambios legislativos que puedan conllevar problemas de subsidiariedad, en cuyo caso el CdR adoptaría una nueva Opinión revisada.

*En la fase post-legislativa* el CdR puede proponer acudir al Tribunal en caso de violación del principio de subsidiariedad (para la legislación con consulta obligatoria al Comité). En los dos años del Tratado de Lisboa en vigor, ninguna Opinión del CdR ha denunciado una violación del principio de subsidiariedad.

La *Red de Seguimiento de la Subsidiariedad (RSS)* es una herramienta establecida por el CdR compuesta por 113 interlocutores regionales (a finales de 2010). La RSS tiene como objetivos<sup>9</sup>:

- Aumentar la sensibilización respecto de la aplicación práctica de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

7. Reglamento del Parlamento Europeo, Artículo 38 bis.

8. En 2010 tres propuestas de directiva, relativas al derecho de interpretación y traducción en los procesos penales (2010/0801 (COD)), la directiva sobre la orden europea de protección (2010/0802 (COD)) y la Directiva relativa al exhorto europeo de investigación (2010/0817 (COD)).

9. Ver la página web del CdR, 'Seguimiento de la subsidiariedad': <<http://www.cor.europa.eu/pages/CoRAtWorkTemplate.aspx?view=folder&id=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255&sm=edb25d95-d57d-416c-bf4c-df9427c75255>> (Última consulta: 07.11.2011).

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

- Permitir que las autoridades locales y regionales estén involucradas políticamente en el seguimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

- Mantener informados los miembros del CdR de las contribuciones relacionadas con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de los entes locales y regionales

- Identificar las medidas para legislar mejor.

En particular, la RSS quiere apoyar la participación de los parlamentos regionales en el seguimiento del principio de subsidiariedad. Para llevar a cabo esos objetivos, el CdR organiza consultas, workshops, y conferencias. Especialmente dentro del marco de las consultas, las aportaciones de los entes locales y regionales son utilizadas por los ponentes del CdR en la preparación de sus proyectos de dictámenes. La Comisión Europea ha expresado que hace uso regular de los trabajos de la Red.

**El Tribunal de Justicia de la Unión Europea:** En la fase poslegislativa, el principio de subsidiariedad dispone de una garantía jurisdiccional. De acuerdo con el artículo 263 TFUE, el Tribunal es competente para examinar la legalidad de los actos legislativos con respecto al principio de subsidiariedad. En este sentido, en el asunto del 15 de diciembre 1995 *'Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL y otros c/ Jean-Marc Bosman y otros'*<sup>10</sup>, el Tribunal reconoció el principio de subsidiariedad como una de las condiciones de la legalidad de un acto europeo.

El Protocolo no. 2 del Tratado permite tanto al Comité de la Regiones como a los Estados miembros, en su nombre o en nombre de sus Parlamentos nacionales, someter un asunto ante el Tribunal si consideran que un acto legislativo europeo vulnera el principio de subsidiariedad. Sin embargo, el número de casos sometidos al Tribunal ha sido escaso hasta ahora. Por ejemplo, en el año 2009, sólo hubo una resolución del Tribunal sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad<sup>11</sup>. Además el Tribunal nunca ha anulado un acto europeo por incumplimiento del principio de subsidiariedad. Si lo ha hecho en cambio por elección errónea de la base jurídica por parte del legislador<sup>12</sup>.

Por último, a día de hoy, no ha habido ningún recurso por parte ni de los Estados Miembros, ni del CdR, ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

*Las acciones emprendidas por los parlamentos nacionales y regionales*

El Tratado de Lisboa ofrece en teoría un mayor poder político a los parlamentos nacionales y regionales con poderes legislativos a través del sistema de alerta temprana. Pero lo novedoso del sistema ha sido cuestionado por el mundo académico. Parte de la doctrina argumenta que de hecho no hay nada nuevo para los parlamentos nacionales. Siempre han podido controlar a sus gobiernos y en cualquier caso los dictámenes motivados no suponen en sí mismos de manera individual la obligación para las instituciones de reconsiderar su propuesta. Por otra parte es mucho más relevante el control de los contenidos de la propuesta (proporcionalidad) que el mero control de la subsidiariedad, que ha demostrado ser bien vigilada por la Comisión Europea. Así son muchos los parlamentos nacionales que se han mostrado escépticos ante las verdaderas posibilidades del sistema ya que: a) versa sólo sobre subsidiariedad (y no proporcionalidad); b) sobre

10. Asunto C-415/93, Union Royale Belge des Sociétés de Football Association ASBL y otros c Jean-Marc Bosman y otros.

11. Asunto C-58/08, Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd contra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform relativo al Reglamento (CE) nº 717/2007.

12. Asunto C-491/01, British and American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco.

**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

propuestas legislativas (excluyendo las propuestas no legislativas, los planes de acción y estrategias) y c) el tiempo para el análisis es corto y no va en consonancia con los ritmos parlamentarios al uso.

Frente a estas aseveraciones, ciertas también en sede parlamentaria regional, y a pesar de ellas, las expectativas iniciales generadas entre los parlamentos regionales fueron altas, especialmente en aquellos países que las reivindicaciones regionales son notorias, y que la coordinación con el ejecutivo estatal no es del todo fluida (principalmente algunos de España e Italia). Estos parlamentos regionales creyeron ver en el nuevo sistema una vía para intentar influir en el proceso de toma de decisiones de manera directa, ganando en visibilidad e influencia en los foros europeos. De hecho y a pesar de que el Tratado no obliga a los parlamentos nacionales a consultar, todos decidieron transmitir de manera inmediata todas las propuestas legislativas a las cámaras regionales. Quedo así vacía en la práctica la cautela “cuando proceda”<sup>13</sup> considerando la mayoría de los parlamentos nacionales que no procedía filtrar qué iniciativas eran o no susceptible de interés por las cámaras regionales, delegando la decisión a los propios parlamentos regionales pero reservándose en la mayoría de los casos el derecho de decisión final (las opiniones emitidas por el parlamento regional son tomadas en consideración pero no obligan al parlamento nacional). Este es el caso de los parlamentos regionales de España, Portugal, Italia, Finlandia y Reino Unido.<sup>14</sup> En el caso de los parlamentos autonómicos españoles incluso cuando se trate de competencias legislativas exclusivas de la región, el parlamento del Estado no vendría obligado *stricto sensu* por el dictamen del parlamento autonómico<sup>15</sup> (aunque en la práctica sí lo considerara).

Tras dos años de práctica del sistema, con mucho trabajo invertido, los parlamentos regionales más ambiciosos están en cierto modo desilusionados<sup>16</sup>: el SAT tal como se ha puesto en práctica (remisión de todas las propuestas) exige la inversión de ingentes recursos en Cámaras que carecen de ellos. De ahí que los parlamentos han convertido un control que debería ser político en control jurídico rutinario ejercido a menudo por los Letrados, reservando los verdaderos debates políticos para los asuntos nacionales que proporcionan mayor visibilidad de cara al electorado.

*Evaluación de resultados y recomendaciones*

Los conceptos de proporcionalidad y subsidiariedad forman parte integrante del proceso de toma de decisiones en la Unión. El mecanismo de control de la subsidiariedad de los parlamentos nacionales ha enriquecido los debates y ha hecho el procedimiento más transparente. Pero ha demostrado también que la mayoría de las propuestas de la Comisión no plantean problemas de subsidiariedad y que los parlamentos presentan más cuestiones relacionadas con la proporcionalidad. La Comisión ha publicado en 2011 su décimo octavo informe anual sobre subsidiariedad y proporcionalidad<sup>17</sup> que recoge las doce iniciativas de la Comisión que han sido objeto de dictámenes motivados en cuanto a la subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales. El número de dictámenes

13. Protocolo nº2, Artículo 6.

14. En los casos de los Estados federales (Bélgica, Alemania y Austria) los parlamentos regionales tienen su representación a través del voto de su Cámara de representación): Vara Arribas G. & Bourdin D. (2010), *op. cit.*

15. Ley 24/2009 de 22 de diciembre de reforma de la Ley 8/1994, desarrollada a su vez por la Resolución de 27 de mayo de 2010, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

16. “La dimensión de la acción exterior de las Comunidades Autónomas: el papel de los parlamentos”, XXIII Cursos Europeos, Universidad del País Vasco, Donosti, Septiembre 2011.

17. COM (2011) 344 final.



**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL  
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL  
ESTADO  
AUTONÓMICO****NOVEDADES  
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD  
IBEROAMERICANA****CRÓNICA  
INTERNACIONAL****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS  
II CUATRIMESTRE 2011****ACTIVIDADES PREVISTAS  
III CUATRIMESTRE 2011**

emitido está muy alejado de las mayorías necesarias de acuerdo con el Protocolo del Tratado pero ello no obstante ha sido tomado en consideración por la Comisión. El activismo desarrollado por parlamentos nacionales y cuando corresponde regionales exigiría ahora, dos años después de la puesta en marcha del SAT un alto en el camino con un análisis de lo acaecido y el establecimiento de una estrategia europea en los parlamentos nacionales y regionales en torno al sistema a fin de:

1. Definir los objetivos y prioridades de cada parlamento en relación con el control legislativo de la Unión, no sólo en la fase temprana sino a lo largo de todo el proceso decisorio, y no sólo sobre subsidiariedad sino también sobre proporcionalidad.
2. Establecer una clara distribución de tareas y responsabilidades entre las comisiones del Parlamento, con establecimiento de procedimientos de seguimiento temprano de las políticas y estrategias comunitarias, en especial a través del análisis del Programa anual de trabajo de la Comisión europea.
3. Establecer el papel y responsabilidades al interior del parlamento, de sus comités y (en su caso) de la oficina del parlamento en Bruselas. Esto incluye la designación en las comisiones sectoriales de un responsable del área Europea.
4. Facilitar la identificación y selección temprana de los dossier potencialmente problemáticos, estableciendo a dicho fin la estrategia para el reforzamiento de las relaciones interparlamentarias y con las instituciones europeas, estableciendo acciones individuales pero también grupales a través de órganos tales como las Conferencias de presidentes que existen en diferentes estados, la CALRE y la COSAC (en la que no participan no obstante los parlamentos regionales), que permitan ahorrar sinergias y compartir alertas detectadas en torno a las mismas propuestas legislativas.
5. Detallar el procedimiento y los mecanismos para un control eficaz en las diferentes fases del proceso decisorio, estableciendo parámetros no solo a nivel de la comisión para asuntos europeos sino también en las comisiones sectoriales, y fijando los mecanismos de interacción con el ejecutivo (regional y de la nación) y con el Parlamento Europeo y la Comisión Europea.

Si bien el sistema de alerta temprana puede ser el dinamizador de un debate parlamentario sobre asuntos europeos hasta ahora débil, puede también convertirse en el responsable de la burocratización y de la pérdida de interés en el control del principio hasta banalizarlo,<sup>18</sup> con los peligros que ello acarrearía. A fin de evitar una evolución no deseada del SAT es importante que los parlamentos nacionales y regionales adopten una estrategia europea de control de la subsidiariedad y proporcionalidad, que permita que el papel demandado a los legislativos, tenga su buen reflejo en Bruselas, para lo que las instituciones comunitarias deben tener la adecuada sensibilidad ante una práctica que ha llevado a la generalizada y permanente consulta multinivel a todos los parlamentos (nacionales y regionales) sobre la adecuación o no de la iniciativa legislativa al principio de subsidiariedad. ■