

**INFORME****EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD  
POR LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS:  
LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES DE ARAGÓN  
EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA****por Carmen Rubio de Val**

Letrada de las Cortes de Aragón

Profesora asociada de Derecho Constitucional de la Universidad de Zaragoza

**RESUMEN**

La finalidad de este artículo es ofrecer una aproximación práctica a la nueva dimensión europea que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha supuesto para los parlamentos autonómicos. Han transcurrido más de dos años y medio desde la puesta en funcionamiento del sistema de alerta temprana que, en el caso español, institucionaliza la Ley 24/2009, de 22 de diciembre. En este tiempo, los parlamentos autonómicos han sabido dar una inmediata respuesta al desarrollo de procedimientos internos que les permitan llevar a cabo su labor de verificación de la normativa comunitaria. El elevado número de consultas, la brevedad y, en numerosas ocasiones, solapamiento del plazo para evacuarlas, no siempre hacen fácil este nuevo cometido. La experiencia acumulada por las Cortes de Aragón, gracias a su activa participación en el control de la subsidiariedad, le ha permitido detectar cauces y propuestas que pueden contribuir a mejorar la limitada eficacia que está teniendo la participación autonómica en el sistema.

**ABSTRACT**

The purpose of this article is to present a practical approach of the new european dimension that the entry into force of the Lisbon Treaty represents for the Autonomic Parliaments. It's been more than two years since the Early Warning System started being operational. In the Spanish case, this has been institutionalized by the Law 24/2009 of 22 December 2009. Since then, Autonomic Parliaments have been able to provide an immediate answer to the development of inner procedures which allow them to accomplish their task of verifying the European Union legislation. Nevertheless, the high number of queries, the short period of time available to resolve them, and often its overlap, make this task especially complicated. The Cortes de Aragón's long experience, due to its active participation in the control of subsidiarity, enables the Aragonese Parliament to identify channels and proposals which can help improving the limited efficiency of the autonomic contribution to the system.

**SUMARIO****I. Introducción****II. El principio de subsidiariedad y el sistema de alerta temprana****III. El procedimiento de control de la subsidiariedad establecido por la ley 24/2009, de 22 de diciembre****IV. La experiencia de las cortes de aragón en la aplicación del control de la subsidiariedad****V. Consideraciones prácticas y propuestas relativas a la participación de los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad**

1. ¿Cuándo debe ponerse en marcha el procedimiento? Necesidad de limitar la emisión de dictamen a los supuestos de disconformidad.
2. El interés autonómico o la existencia de competencias afectadas por la iniciativa legislativa europea objeto de control: un posible criterio de selección.
3. La necesidad de contar con la información precisa para decidir de forma apropiada: La obligatoriedad de la ficha de subsidiariedad y de la evaluación de impacto.
4. La necesaria implicación de los gobiernos autonómicos en el control de la subsidiariedad.
5. La necesaria implicación de los grupos parlamentarios: La finalización del procedimiento en el caso de que no formulen propuestas de dictamen motivado.
6. El sentido de la participación autonómica: La necesidad de considerar la apreciación de vulneración expresada por los parlamentos autonómicos en aquellos ámbitos materiales objeto de su competencia.
7. La necesaria cooperación interparlamentaria.

**VI. Conclusiones****I. INTRODUCCIÓN**

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha venido a reforzar el papel de los parlamentos nacionales y regionales en la protección del principio de subsidiariedad, a través del denominado sistema de alerta temprana. Sin embargo, las expectativas generadas sobre el papel que, en nuestro caso, los parlamentos autonómicos podrían desempeñar en el proceso decisorio europeo mediante el control de la subsidiariedad no se corresponden con los resultados que en la práctica se están demostrando.

En este artículo se efectúa un análisis de la aplicación práctica del control parlamentario de la subsidiariedad desde que el sistema de alerta temprana se activase, abriendo una reflexión sobre si este nuevo cometido de los parlamentos puede contribuir a reforzar la intervención de las regiones en la elaboración de las políticas de las instituciones de la Unión. Para ello la exposición se dividirá en cuatro apartados. En los dos primeros se analizará el contexto normativo europeo y estatal en el que inserta la participación de los parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana. Seguidamente, se dará cuenta del procedimiento y la aplicación del control de la subsidiariedad en las Cortes de Aragón, uno de los parlamentos autonómicos más activos desde que el sistema entrase en funcionamiento, destacando, a continuación, a partir de la experiencia del parlamento aragonés una serie de consideraciones prácticas y propuestas relativas a la intervención de los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad al objeto de poder mejorar la escasa relevancia que su participación está teniendo en este mecanismo de control.

## II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

La subsidiariedad<sup>1</sup> es un principio rector que permite definir la frontera entre las responsabilidades de los Estados miembros y las de la Unión Europea y que sirve para determinar quién debe actuar. Este principio que resulta de aplicación en el ámbito de las competencias compartidas<sup>2</sup> entre la Unión y los Estados miembros, establece una presunción a favor de la descentralización que obliga al legislador comunitario a justificar en sus propuestas normativas que los objetivos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados miembros (prueba de necesidad) o que, debido a las dimensiones o efectos de la medida en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión (prueba de valor añadido o eficacia comparada).

Es de destacar, así mismo, la esencial dimensión política que reviste este principio cuya finalidad no es otra que la de tratar de acercar la toma de decisiones a los ciudadanos. La determinación de quién legisla en una determinada materia, si la Unión o los Estados miembros, atendiendo a la necesidad de la medida o al valor añadido que pueda reportar su actuación, nos sitúa ante una valoración fundamentalmente política que hace especialmente oportuna la intervención parlamentaria. En consecuencia, el control parlamentario de la aplicación del principio de subsidiariedad habrá de ser, en lo sustancial, un control político.

Como instrumento al servicio de la subsidiaridad, el sistema de alerta temprana se configura como una técnica de control preventivo que se desarrolla en la fase temprana de elaboración de la normativa europea, permitiendo que los parlamentos nacionales y los regionales con competencias legislativas puedan ejercer un control político *ex ante* sobre los proyectos legislativos europeos en los términos que especifica el Protocolo nº 2, anejo al Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en lo sucesivo, Protocolo).

Dicho procedimiento, alumbrado inicialmente en los trabajos de la Convención que preparó el texto del *non nato* Tratado constitucional de 2004, consiste, en esencia, en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad al comienzo del procedimiento legislativo comunitario. Concretamente, el art. 6 del Protocolo establece que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo remitirán a los parlamentos nacionales sus proyectos de actos legislativos para que puedan emitir, en el plazo de ocho semanas, un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando, de conformidad con lo establecido en el art. 7 del Protocolo, el número de dictámenes motivados emitidos supere determinados umbrales –para cuyo cálculo se atribuyen dos votos a cada parlamento nacional–, se activarán las denominadas “*tarjeta amarilla*” y “*tarjeta naranja*”, cuyas consecuencias jurídicas van desde el nuevo examen de la iniciativa legislativa por la

1. El artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea define el principio de subsidiariedad en los siguientes términos: “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.”

2. El artículo 4 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece que son competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros: el mercado interior, la política social, la cohesión económica, social y territorial, la agricultura y la pesca, el medio ambiente, la protección de los consumidores, los transportes, las redes transeuropeas, la energía, el espacio de libertad, seguridad y justicia y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública.

Comisión Europea hasta la posibilidad de que el Parlamento Europeo o el Consejo, por mayorías reforzadas, puedan vetarla, impidiendo su tramitación legislativa.

La posibilidad que el Protocolo abre a la intervención de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el control de la subsidiariedad queda en manos de los Estados al disponer que *“incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”* (art. 6.1 Protocolo nº 2). Se trata, por tanto, de una participación indirecta que debe llevarse a cabo a través del correspondiente parlamento estatal y conforme a los procedimientos internos que se determinen. De cualquier modo, la procedencia de la consulta a los parlamentos regionales que parecía imperativa (ALONSO DE LEÓN, 2011: 302), especialmente, en aquellos casos en los que las competencias o intereses de las regiones resulten afectados (PALOMARES AMAT, 2011: 26) ha sido la opción adoptada en los ocho Estados de la Unión con parlamentos legislativos regionales (Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Italia, Portugal y Reino Unido), que remiten todos los proyectos sin filtrado previo para su consideración por las cámaras regionales (VARA ARRIBAS, 2011: 26).

En 2011, la Comisión recibió 64 dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, lo que supuso un incremento de casi el 75% con respecto a 2010, primer año de funcionamiento del mecanismo de control de la subsidiariedad. A pesar de este incremento, los 64 dictámenes motivados sólo representaron alrededor del 10% del total de los 622 dictámenes recibidos por la Comisión en 2011 en el marco de su diálogo político más amplio con los parlamentos nacionales. En ninguno de los casos registrados se alcanzaron los límites necesarios para activar la tarjeta amarilla o la tarjeta naranja. Y aunque intensa ha sido la labor de control desplegada por algunos parlamentos regionales, ningún dato se ofrece sobre la participación parlamentaria regional en los dos informes<sup>3</sup> que sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad ha elaborado la Comisión desde que el sistema de alerta temprana entrase en funcionamiento.

### **III. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD ESTABLECIDO POR LA LEY 24/2009, DE 22 DE DICIEMBRE**

Las Cortes Generales han sido uno de los primeros parlamentos estatales en regular el procedimiento para el control de la subsidiariedad establecido en el Protocolo nº 2. Concretamente, es la Ley 24/2009, de 22 de diciembre<sup>4</sup>, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa, la que institucionaliza la participación de los parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana, estableciendo los plazos, forma y efectos de la misma.

La citada Ley atribuye a la Comisión Mixta para la Unión Europea la potestad para aprobar en nombre de las Cortes Generales esos dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta, en los términos en que prevean los respectivos Reglamentos de las Cámaras (arts. 3. j) y 5 Ley 8/1994, en la redacción dada por la Ley

3. Informes de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad: XVIII Informe “Legislar Mejor” correspondiente al año 2010, COM (2011) 344 final y 19º Informe “Legislar mejor” correspondiente al año 2011, COM (2012) 373 final.

4. BOE nº 308, de 23 de diciembre de 2009.

24/2009). El plazo máximo para la aprobación del dictamen por la Comisión Mixta o, en su caso, por los Plenos de las Cámaras, es de ocho semanas desde la recepción del proyecto de acto legislativo por las Cortes Generales.

En la fase estatal del procedimiento de control de la subsidiariedad está prevista, así mismo, la posibilidad de solicitar al gobierno estatal informe sobre la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad, que deberá ser remitido en un plazo máximo de dos semanas, acompañado de los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la preparación del proyecto legislativo y que obren en su poder (art. 3. j) Ley 8/1994, en la redacción dada por la Ley 24/2009). El art. 7 de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010<sup>5</sup> precisa a este respecto que se trata de un sucinto informe sobre el contenido sustancial de la iniciativa europea que habrá de incluir los datos necesarios para la evaluación del cumplimiento del principio de subsidiariedad con arreglo a lo dispuesto en la legislación comunitaria.

En relación con la consulta a los parlamentos autonómicos que se inserta en el seno del procedimiento que sigue la Comisión Mixta, el art. 6 de la Ley 8/1994, en la redacción introducida por la Ley 24/2009, dispone que: “El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración, deberá recibirse en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.”

Entre los rasgos que caracterizan el marco jurídico en el que necesariamente se inserta la participación institucionalizada de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad interesa destacar la falta de calificación inicial de cuál pueda ser la concreta afección que la propuesta normativa europea pueda tener en las competencias autonómicas y que se traduce en el automatismo en la remisión de las iniciativas legislativas europeas objeto de control por parte de la Comisión Mixta para la Unión Europea. A ello debe sumarse la brevedad del plazo para la emisión, en su caso, del dictamen autonómico motivado, plazo de cuatro semanas que se computa a partir de la recepción del proyecto legislativo que envía la Comisión Mixta por correo electrónico (Disposición adicional segunda (nueva) de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010). Pero es, sobre todo, la ausencia de consecuencias jurídicas que la emisión de dictamen motivado por un parlamento autonómico pueda tener, incluso en materias de competencia exclusiva autonómica, el elemento que más puede incidir en la limitada eficacia que la participación autonómica está demostrando tener en la práctica.

Por otra parte, debe apuntarse que el legislador estatal ha decidido abrir la participación en el proceso de control de la subsidiariedad a los ejecutivos de las Comunidades Autónomas, una posibilidad no contemplada en el Protocolo nº 2. Y así, la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta fue modificada de nuevo mediante la Ley 38/2010, de 20 diciembre<sup>6</sup>, al objeto de reforzar las funciones asignadas

5. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 312, de 8 de junio de 2010.

6. BOE nº 309, de 21 de diciembre de 2010.

a la misma, incorporando, en lo que ahora interesa, la posibilidad de que comparezcan en su seno los miembros de los gobiernos autonómicos para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión, sobre las materias en las que ostentan algún tipo de competencia. El riesgo de que la participación de los ejecutivos regionales desvirtúe la naturaleza parlamentaria del control del principio de subsidiariedad, eclipsando el parecer emitido por el correspondiente parlamento autonómico o, generando conflictos por el mantenimiento de posiciones diversas (NAVARRO MÉNDEZ, 2011: 471), ha llevado a considerar que el trámite resulta contrario al espíritu del sistema que establece el Protocolo, pensado para hacer posible la intervención en el procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea de los órganos de representación de los ciudadanos (ALONSO DE LEÓN, 2011: 322). En cualquier caso, la posibilidad de que los gobiernos autonómicos comparezcan en el seno de la Comisión Mixta, práctica inédita hasta el momento, vendría reforzar la necesidad de implicar a los mismos en el correspondiente procedimiento parlamentario autonómico de control.

Respecto al procedimiento interno seguido por la Comisión Mixta para el control de la aplicación del principio de subsidiariedad, debe tenerse en cuenta lo dispuesto en la citada Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010. Dicha Resolución atribuye a la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea el seguimiento permanente de las iniciativas legislativas europeas, para lo que deberá reunirse al menos dos veces por mes, adoptando sus decisiones mediante voto ponderado. En relación con cada proyecto de acto legislativo, según se comprueba en la práctica, la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta podrán acordar tomar conocimiento de la iniciativa o iniciar el procedimiento para la elaboración de un informe o un dictamen motivado mediante la designación como ponente de un diputado o un senador integrante de la Comisión, que será el encargado de formular una propuesta a la que podrán presentarse propuestas alternativas y enmiendas, así como, solicitudes de avocación de la aprobación final por los Plenos de las Cámaras. El debate y la votación de las propuestas seguirá el procedimiento establecido para las proposiciones no de ley. La Resolución también legitima a dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta para iniciar el procedimiento de elaboración de un dictamen motivado. En tal caso, la solicitud de iniciativa que habrá de presentarse en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la iniciativa, deberá ir acompañada de la correspondiente propuesta de dictamen motivado. A tenor de los informes y dictámenes publicados tampoco parece haber sido esta una opción utilizada hasta el momento.

En el caso de que la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos autonómicos y las referencias necesarias para su consulta (arts. 6.3 Ley 8/1994, en la redacción dada por la Ley 24/2009 y 8.6 Resolución). En la práctica, los informes y dictámenes motivados publicados incorporan una escueta mención de aquellos legislativos autonómicos que han dado respuesta a la consulta y el sentido de la misma, esto es, si se cuestiona o no el cumplimiento del principio de subsidiariedad, sin especificar si se trata de una toma de conocimiento o cuál haya podido ser el contenido del eventual informe o dictamen que, en su caso, se haya emitido ni las referencias necesarias para su consulta. De esta forma, los dictámenes elaborados por los parlamentos autonómicos podrán ser o no tenidos en cuenta por la Comisión Mixta, pero esta no tiene obligación de motivar la no consideración de los mismos. La posición de los parlamentos autonómicos queda así subordinada y a expensas de la voluntad, motivada o no, del parlamento estatal (DE-CASTRO RUANO, 2012: 101).

En una aproximación cuantitativa a los resultados que ofrece el control de la subsidiariedad en el seno de la Comisión Mixta procede señalar inicialmente que los parlamentos autonómicos han recibido un total de 304 consultas. Desde la puesta en marcha

del sistema (8 de mayo de 2011) hasta la disolución de la IX Legislatura de las Cortes Generales (27-9-2011), la Comisión Mixta remitió a los parlamentos autonómicos 130 propuestas legislativas europeas, aprobando en relación a las mismas 39 Informes de conformidad y 2 Dictámenes motivados, habiendo tomando conocimiento en las restantes ocasiones. En la actual X Legislatura (13-12-2011), desde que la Comisión Mixta se constituyese (8-2-2012) hasta el 31 de octubre de 2012, se han efectuado 67 consultas, habiéndose aprobado 11 Informes de conformidad y 6 Dictámenes (5 Dictámenes motivados y un Dictamen con observaciones). Las restantes 107 consultas remitidas a los parlamentos autonómicos, más de un tercio del total, lo fueron con las Cámaras disueltas y la Comisión Mixta sin constituir.

Respecto a los resultados de la participación autonómica en el sistema, aunque nuestro análisis se centrará en la aplicación del control de la subsidiariedad por las Cortes de Aragón, puede anticiparse que únicamente en tres ocasiones de las más de trescientas en que los parlamentos autonómicos han sido consultados, estos han emitido un dictamen motivado en el que se advirtiese la vulneración del principio de subsidiariedad. De estos tres, solo en una ocasión el parecer autonómico ha sido coincidente con el expresado finalmente por la Comisión Mixta.

El primero de los dictámenes autonómicos desfavorables fue el dictamen emitido por el Parlamento Vasco<sup>7</sup> en relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo, relativo al establecimiento de un mecanismo de evaluación para verificar la aplicación del acervo de Schengen [COM (2010) 624 final] [2010/O32 (COD)]. En aquella ocasión, la Mesa y Portavoces de la Comisión Mixta acordaron tomar conocimiento de dicha iniciativa, por lo que dictamen autonómico no fue tenido en consideración ni trasladado a las instituciones comunitarias. En la segunda ocasión, el dictamen negativo, así mismo, emitido por el Parlamento vasco<sup>8</sup> en relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 223/2009, relativo a la estadística [2012/0084 (COD)], sí que fue coincidente con la posición expresada en el Dictamen 5/2012<sup>9</sup>, de la Comisión Mixta. El tercero de los pronunciamientos que ha cuestionado el cumplimiento del principio de subsidiariedad ha sido emitido por la Cortes de Castilla y León<sup>10</sup> en relación con la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio [COM (2012) 403 final] [2012/O96 (COD)] y tampoco esta vez ha sido compartido por el Informe 10/2012<sup>11</sup>, de la Comisión Mixta, en el que se estima que la citada iniciativa es conforme al principio de subsidiariedad.

El hecho de que el número de los dictámenes autonómicos desfavorables haya sido más bien reducido, no guarda directa proporción con la activa labor de control de la aplicación del principio que se ha desplegado en muchos parlamentos autonómicos que han querido ver en el sistema una posibilidad de hacerse oír en el proceso decisorio europeo. Han sido, de este modo, muchísimo más numerosas las ocasiones en las que los parlamentos autonómicos se han pronunciado de forma favorable al cumplimiento del principio de subsidiariedad respecto de aquellas iniciativas que han examinado, tal y como se evidenciará a partir de la experiencia de las Cortes de Aragón en el control de subsidiariedad. Ahora bien, teniendo en cuenta que en los supuestos en los que la Comisión Mixta toma

7. BOPV nº 94, de 14 de enero de 2011.

8. BOPV nº 166, de 25 de mayo de 2012.

9. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 62, de 20 de junio de 2012.

10. BOCCCL nº 137, de 29 de agosto de 2012.

11. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 89, de 19 de octubre de 2012.

conocimiento o elabora un informe de conformidad no se trasladaría ningún pronunciamiento a las instituciones europeas, las posibilidades de ofrece el sistema español para que el parecer autonómico llegue a Bruselas son realmente mínimas. Así las cosas, no parece extraño que el sistema español haya sido considerado uno de los menos tuitivos de los intereses regionales (ALONSO DE LEÓN, 2011: 314).

#### **IV. LA EXPERIENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LA APLICACIÓN DEL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD**

Aragón es una de las seis Comunidades Autónomas que ha incorporado en su nuevo Estatuto de Autonomía entre las competencias del parlamento la relativa al control de subsidiariedad. De este modo, entre aquéllas Comunidades Autónomas que en sus últimas reformas han introducido en sede estatutaria esta nueva facultad<sup>12</sup>, la nuestra se sitúa entre las que limitan la participación del parlamento a la existencia de afección competencial.

Como sucede con la mayor parte de los reglamentos parlamentarios salvo aquellos que han sido objeto de modificación más reciente, todavía no se ha incorporado al Reglamento de la Cortes de Aragón previsión alguna respecto a este procedimiento, estando prevista su regulación en la propuesta de reforma sobre la que se trabaja en este momento. Aun siendo lo más adecuado su regulación en sede reglamentaria, desde el primer momento se prefirió como, así mismo, ha sucedido en la mayor parte de los parlamentos, la adopción de una regulación más flexible a través de la correspondiente Resolución de Presidencia. Sin embargo, aunque al tiempo que se participaba en los ensayos pilotos promovidos por la Comisión Mixta, bajo el auspicio de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos de la Unión Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), que tuvieron lugar en septiembre y noviembre de 2009, la Cámara aragonesa ya contaba con una propuesta de resolución que regulaba el procedimiento interno a seguir para el control de subsidiariedad, se decidió esperar a acumular cierta experiencia en el procedimiento a fin de conocer y así acometer en mejores condiciones la regulación finalmente acordada en el seno de la Ponencia que tiene atribuido el seguimiento de las iniciativas legislativas de la Unión que se remitan por las Cortes Generales.

A diferencia de aquellos parlamentos que ejercen un control difuso de la subsidiariedad en el que participan todas las comisiones sectoriales, en las Cortes de Aragón se sigue un sistema de control concentrado en el que el estudio y decisión se atribuye a

12. **Comunidad Valenciana:** “La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado: a) Participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previstos en el Derecho de la Unión Europea” (art. 61.3.a) EACV).

**Cataluña:** “El Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencia de la Generalitat (art. 188 EA C)

**Baleares:** “El Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad establecido en el Derecho comunitario (art. 112 EAB).

**Andalucía:** “El Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del Dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho comunitario” (art. 237 EA A).

**Aragón:** “Las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma” (art. 93.3 EAAR).

**Castilla y León:** “Las Cortes de Castilla y León participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Comunidad” (art.62.2 EACL).

El único Estatuto de Autonomía, de los de más reciente reforma, que ha omitido la mención a esta cuestión ha sido el de **Extremadura**.



un órgano especializado, que en nuestro caso corresponde a la Ponencia sobre Asuntos Europeos, constituida con carácter permanente en el seno de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario. La Ponencia sobre Asuntos Europeos está compuesta por un diputado de cada uno de los cinco grupos parlamentarios que componen la Cámara (GG. PP. Popular, Socialista, del Partido Aragonés, Chunta Aragonesista e Izquierda Unida de Aragón), correspondiendo en esta legislatura al representante del grupo parlamentario del Partido Aragonés, la coordinación de la Ponencia.

La mayoría de las sesiones que la Ponencia celebró en la VII legislatura (2007-2011) lo fue en relación con el control de la subsidiariedad. Concretamente, de las 20 sesiones celebradas, 15 se produjeron desde que tiene lugar la participación institucionalizada en el sistema de alerta temprana. En la actual VIII legislatura, la convocatoria de la Ponencia, que ha celebrado 14 sesiones hasta la fecha, siempre lo ha sido con objeto del control de la aplicación del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas europeas remitidas por la Comisión Mixta. Estos datos ofrecen una idea del protagonismo que el control de la subsidiariedad ha adquirido en la labor de la Ponencia y refuerza la idea de cómo el procedimiento de alerta rápida puede contribuir a la inclusión en la agenda parlamentaria autonómica de cuestiones de política europea que antes, salvo de forma esporádica no formaba parte de la misma, revitalizando, por tanto, la actividad de este tipo de órganos.

Respecto al control concentrado, esto es, la opción por la especialización, frente a los inconvenientes que *a priori* cabe deducir, fundamentalmente los derivados por la sobrecarga de trabajo que el elevado número de consultas implica, la experiencia de la ponencia aragonesa se ha revelado positiva por la agilidad que ofrece para la tramitación, la convocatoria y el debate un órgano de composición mucho más reducida que la comisión, que de igual modo garantiza la presencia y la representatividad de todos los grupos parlamentarios en un parlamento plural y fragmentado como es el aragonés. El volumen de consultas, la brevedad y, en muchas ocasiones, solapamiento de los plazos para evacuar las mismas resultan difíciles de conciliar con la actividad ordinaria de las comisiones, razón por lo que la opción de residenciar en un órgano parlamentario especializado de composición reducida, la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad se ha revelado, en nuestro caso, como un elemento que ha contribuido a la eficacia del procedimiento que, seguidamente, se describe.

Durante la VII Legislatura, el procedimiento seguido para la participación de las Cortes de Aragón en el sistema de alerta temprana, respondía al siguiente esquema:

- **Remisión de la documentación a los portavoces de los grupos parlamentarios y a los miembros de la Ponencia y apertura de plazo para la presentación de observaciones.** En el momento en el que se recibía el correo electrónico remitido por la secretaría de la Comisión Mixta con el proyecto de acto legislativo y demás documentación, este se remitía por correo electrónico a los portavoces de los grupos parlamentarios y miembros de la Ponencia, abriéndose un plazo de diez días para que los grupos presentasen las observaciones que considerasen pertinentes sobre el cumplimiento por el citado proyecto del principio de subsidiariedad.
- **Propuesta de dictamen por los servicios jurídicos.** Simultáneamente al plazo para la presentación de observaciones, los servicios jurídicos de las Cortes de Aragón elaboraban una propuesta de dictamen, que era remitida a los miembros de la Ponencia antes de que se cumpliese el plazo de presentación de observaciones, al objeto de facilitar la eventual presentación de las mismas.
- **Convocatoria de la Ponencia sobre Asuntos Europeos y aprobación, en su caso, del Dictamen.** A la vista de la iniciativa legislativa, de la propuesta de

los servicios jurídicos y, en su caso, de las observaciones formuladas por los Grupos, se aprobaba el correspondiente dictamen.

- **Remisión del Dictamen a la Comisión Mixta para la Unión Europea y dación de cuentas a Comisión Institucional de las Cortes de Aragón.** Los dictámenes aprobados se remitían por correo electrónico a la secretaria de la Comisión Mixta, siendo incluidos en el orden del día de la siguiente sesión que celebre la Comisión Institucional, al objeto de dar cuenta de los mismos.

Aunque la propuesta de Resolución de Presidencia que regulaba la participación de las Cortes de Aragón en el procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad, también contemplaba la posibilidad de solicitar el criterio al Gobierno de Aragón sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, así como, de acordar la comparecencia de autoridades y funcionarios competentes en la materia objeto del proyecto de acto legislativo, ambas posibilidades no fueron utilizadas en la pasada legislatura. En ninguna de las consultas evacuadas se formularon observaciones que cuestionasen el principio de subsidiariedad por lo que en todos los supuestos la propuesta de dictamen elaborada por los servicios jurídicos fue asumida por los grupos parlamentarios, adoptando la forma del dictamen que, finalmente, era remitido a la Comisión Mixta.

En la presente legislatura, se han introducido algunos cambios en el procedimiento parlamentario de control de la subsidiariedad, con la finalidad de simplificar y hacer más eficaz la participación, procurando circunscribir la emisión de dictamen a los supuestos de vulneración y propiciar la colaboración del ejecutivo autonómico. Concretamente, la tramitación parlamentaria para el control de subsidiariedad de las propuestas legislativas de la Unión Europea sigue el procedimiento establecido por la Ponencia sobre Asuntos Europeos mediante Acuerdo de 28 de noviembre de 2011<sup>13</sup>.

De conformidad con el mismo, cuando las Cortes de Aragón reciban una iniciativa legislativa europea, la Presidencia de la Cámara ordenará su inmediata remisión a los portavoces de los grupos parlamentarios y a los miembros de la Ponencia, abriéndose un plazo de diez días para la presentación de propuestas de dictamen

13. "1. Corresponde a la Ponencia sobre Asuntos Europeos, constituida en el seno de la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, el seguimiento de las propuestas legislativas de la Unión Europea que se remitan por las Cortes Generales.

2. Recibida una iniciativa legislativa europea, sin que sea necesaria la previa admisión por la Mesa, la Presidencia de la Cámara ordenará su inmediata remisión a los portavoces de los Grupos Parlamentarios y a los miembros de la Ponencia sobre Asuntos Europeos. También será remitida al Gobierno de Aragón para que, si lo estima oportuno, exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. La Presidencia dará cuenta inmediata a la Mesa de las remisiones realizadas.

3. Los Grupos Parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de las Cortes, podrán presentar propuestas de dictamen motivado que cuestionen el cumplimiento del principio de subsidiariedad, en el plazo de los diez días naturales siguientes a la remisión de la propuesta legislativa europea.

4. La Mesa de Cortes, o su Presidencia por delegación de ésta, admitirá la propuesta de dictamen motivado ordenando su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria de la Comisión competente en materia de asuntos europeos. Si el orden del día se hubiera aprobado antes de la presentación de la propuesta de dictamen motivado, el Presidente de la Comisión ordenará su inclusión en el mismo. De esta decisión se dará traslado inmediatamente al Gobierno de Aragón y a los Grupos Parlamentarios.

5. Podrán presentarse enmiendas a la propuesta de Dictamen motivado hasta 24 horas antes de la hora fijada para el comienzo de la sesión en que hayan de debatirse, y una vez admitidas por la Mesa, o por el Presidente de la Comisión por delegación de ésta, serán inmediatamente distribuidas a los Grupos Parlamentarios.

6. El debate y votación de las propuestas de Dictamen motivado se realizará de acuerdo con lo establecido para las proposiciones no de ley.

7. Si en el plazo establecido ningún Grupo Parlamentario presentase propuestas de Dictamen motivado, se convocará a la Ponencia de Asuntos Europeos para la toma de conocimiento de la propuesta legislativa europea.

8. La Ponencia sobre Asuntos Europeos dará cuenta a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, en la primera sesión ordinaria que se celebre en cada periodo ordinario de sesiones, de las iniciativas legislativas europeas de las que haya tomado conocimiento."

motivado. La iniciativa legislativa europea será, así mismo, remitida al Gobierno de Aragón, para que, si lo estima oportuno, exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Si en el plazo de los diez días naturales siguientes a la remisión de la propuesta, los grupos parlamentarios no presentan propuestas de dictamen motivado que cuestionen el cumplimiento del principio de subsidiariedad, se convocará a la Ponencia de Asuntos Europeos para la toma de conocimiento de la propuesta legislativa europea. En el caso de que sean presentadas propuestas de dictamen motivado, se ordenará su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión ordinaria de la comisión competente en materia de asuntos europeos (Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario), siguiéndose para su tramitación el mismo procedimiento que para el debate y votación de las mociones dimanantes de interpelaciones. La Ponencia sobre Asuntos Europeos dará cuenta a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario, en la primera sesión ordinaria que se celebre en cada periodo ordinario de sesiones, de las iniciativas legislativas europeas de las que haya tomado conocimiento<sup>14</sup>.

En la práctica de esta legislatura, cabe señalar que en ninguna ocasión han sido presentadas por los grupos parlamentarios propuestas de dictamen motivado que cuestionen el cumplimiento del principio de subsidiariedad, por lo que la intervención de la Ponencia se ha limitado a la toma de conocimiento de las propuestas legislativas. Tampoco el Gobierno de Aragón ha cuestionado el cumplimiento del principio de subsidiariedad por aquellas iniciativas legislativas que le han sido remitidas para que expresase su criterio.

Antes de referirnos a los resultados de la participación de la cámara aragonesa en el sistema de alerta temprana nos detendremos en uno de los elementos que más condiciona su eficacia. Sin duda, el volumen de propuestas legislativas que deben ser examinadas es una de las circunstancias que más dificulta la participación, dificultad que se agrava en el caso de los parlamentos autonómicos al tener que verificar el mismo número de iniciativas que la Comisión Mixta en la mitad de tiempo. Así, desde el 8 de abril de 2010, fecha en que se recibieron por correo electrónico las primeras propuestas legislativas europeas, las Cortes de Aragón han recibido un total de 304 iniciativas legislativas (78 en el año 2010, 139 en 2011 y 87 hasta el 31 de octubre de 2012) que se muestran desagregadas por meses<sup>15</sup> y años en el siguiente cuadro.

**PROPUESTAS LEGISLATIVAS EUROPEAS REMITIDAS POR LA CMUE  
A LAS CORTES DE ARAGÓN**

	ENE.	FEB.	MAR.	ABR.	MAYO	JUN.	JUL.	SEPT.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
<b>2010</b>				<b>10</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>12</b>	<b>13</b>	<b>17</b>	<b>4</b>	<b>15</b>	<b>78</b>
<b>2011</b>	<b>7</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>7</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>28</b>	<b>36</b>	<b>139</b>
<b>2012</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>13</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>14</b>	<b>12</b>	<b>13</b>			<b>87</b>
												<b>304</b>

Desde que el sistema se activase, la frecuencia de las consultas ha alcanzado su nivel máximo en diciembre de 2011, mes en el que la Comisión Mixta remitió 36 iniciativas legislativas y el mínimo en el mes mayo de 2012 en que solo se remitió una. Con todo,

14. Han sido dos los Informes que hasta el momento han sido elevados por la Ponencia sobre Asuntos Europeos a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario al objeto de dar cuenta de las iniciativas legislativas europeas de las que ha tomado conocimiento. BOCA nº 53, de 20 de marzo de 2012 y nº 88, de 3 de octubre de 2012.

15. La Comisión Europea no incluye el mes de agosto en el cómputo del plazo relativo al procedimiento regulado en el Protocolo nº 2, anejo al Tratado de Lisboa, por lo que la Comisión Mixta para la Unión Europea tampoco incluye este periodo en el cálculo del plazo de las cuatro semanas (Comunicación de 13 de abril de 2010, del Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

la media mensual de las consultas se sitúa por encima de las diez iniciativas (10,85%), por lo que está siendo muy habitual la coincidencia y solapamiento de los plazos de respuesta, con las limitaciones que ello implica para un adecuado debate político de las propuestas legislativas.

Un balance cuantitativo de la participación aragonesa en el procedimiento de control de la subsidiariedad establecido por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, nos ofrece los siguientes datos: 94 dictámenes de conformidad emitidos en la pasada legislatura, habiéndose tomado conocimiento de 141 proyectos normativos europeos en lo que va de la presente legislatura. Las restantes consultas recibidas (69), lo fueron con la Cámara disuelta y la Ponencia sin constituir. Concretamente, en la VII Legislatura, en el año 2010, las Cortes de Aragón recibieron 78 iniciativas legislativas europeas habiéndose aprobado por la Ponencia de Asuntos Europeos otros tantos dictámenes. En todos ellos se apreciaba el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Por lo que al año 2011 se refiere y con el paréntesis producido desde la celebración de las elecciones de mayo hasta la constitución de la nueva Cámara, el balance sería de 16 Dictámenes aprobados, así mismo, todos ellos de conformidad. Ya en la VIII Legislatura, desde la constitución de la Ponencia (21-10-2011), se tomó conocimiento de 54 iniciativas legislativas. Y en los diez primeros meses de 2012, se ha tomado conocimiento de otras 87 nuevas propuestas legislativas de la Unión.

Como puede constatarse la conclusión del procedimiento con la toma de conocimiento de la propuesta legislativa ha sido la práctica seguida en la presente legislatura, evitándose así la emisión de dictamen en aquellos casos en los que no se ponía en cuestión el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la norma examinada. Debe tenerse en cuenta, como ya se ha señalado, que cuando la Comisión mixta acuerda tomar conocimiento no se traslada ningún pronunciamiento a las instituciones europeas y que en los restantes supuestos en los que la Comisión mixta emite informe de conformidad o dictamen motivado, de mantenerse la práctica seguida en la anterior legislatura de las Cortes Generales, tampoco se estarían acompañando al pronunciamiento estatal que se remite a las instituciones comunitarias aquellos informes o dictámenes que se hubieran podido emitir los parlamentos autonómicos. Es por ello que la Ponencia decidió reconsiderar el sentido y la oportunidad de elaborar dictamen en todas las consultas, restringiendo su emisión a los supuestos en los que existiese disconformidad.

En todo caso, lo que realmente se pretende evidenciar con los anteriores datos es la posición que, precisamente, por su activa participación en el sistema han adquirido las Cortes de Aragón para la reflexión que en este momento nos ocupa. Y así, detrás de muchas de las cuestiones que en la práctica seguida en nuestro parlamento se han planteado, subyace la necesidad de simplificar y facilitar la labor de los legislativos autonómicos en el control de subsidiariedad al objeto de hacer realmente eficaz su participación o, lo que es lo mismo, de que cobre auténtico sentido su acreditada voluntad de participar y de estar presentes en el proceso decisorio europeo.

#### **V. CONSIDERACIONES PRÁCTICAS Y PROPUESTAS RELATIVAS A LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD**

Partiendo de lo que ha sido la experiencia aragonesa, seguidamente, se analizarán las cuestiones más relevantes que en la práctica ha suscitado la intervención de los parlamentos autonómicos en el procedimiento de control de subsidiariedad, destacando, a tal efecto, aspectos tales, como 1) la necesidad de limitar la emisión del dictamen autonómico a los supuestos de disconformidad; 2) la utilización del interés autonómico

o la existencia de competencias afectadas como criterio de selección; 3) la necesidad de contar con la información precisa para decidir de manera apropiada, y, sobre todo, 4) la necesidad de implicar en el procedimiento a los gobiernos autonómicos y, 5) muy especialmente, a los grupos parlamentarios, estableciendo la finalización del procedimiento en el supuesto que los mismos no formulen alegaciones. Quedará para el final, una cuestión que la regulación estatal no resuelve, esto es, 6) la falta de consecuencias jurídicas que tiene la participación autonómica y la incidencia que ello pueda tener en un sistema, donde 7) la cooperación interparlamentaria adquiere una especial relevancia. Todo ello con el propósito de detectar pautas y propuestas que puedan de algún modo contribuir a mejorar la escasa repercusión que está teniendo la participación parlamentaria autonómica en el control de la subsidiariedad.

### **1. ¿CUÁNDO DEBE PONERSE EN MARCHA EL PROCEDIMIENTO? NECESIDAD DE LIMITAR LA EMISIÓN DE DICTAMEN A LOS SUPUESTOS DE DISCONFORMIDAD**

Una de las primeras cuestiones que en la práctica se ha suscitado es la relativa a cuándo ha de iniciarse el procedimiento de alerta temprana y si el dictamen debe ser siempre y en todo caso elaborado. La respuesta pasa por la utilización de un criterio selectivo al respecto, restringiendo la emisión de dictamen a los supuestos de disconformidad en los que se considere que el proyecto legislativo europeo no se ajusta al principio de subsidiariedad.

El control de subsidiariedad no es un análisis jurídico, o al menos, esta no es la principal de las cuestiones; no se trata de enmendar la propuesta normativa europea y no debería ser un mecanismo para la reivindicación competencial en la esfera interna. El control de subsidiariedad no es un juicio competencial es un juicio de eficacia<sup>16</sup>. Efectivamente, la apreciación de la necesidad de una medida legislativa, la determinación de cuál es la escala del poder público más eficiente para regular una materia o quién está en mejores condiciones de hacer frente a un determinado problema atendiendo al valor añadido que pueda reportar su actuación, es una cuestión de oportunidad, que no debe situarse en el plano jurídico, o, al menos, no exclusivamente. El principio de subsidiariedad constituye un principio fundamentalmente político, de carácter subjetivo, que exige un juicio de valor que entra dentro del poder de apreciación. Su lugar, como ya se ha destacado, debe ser situarse en la esfera política. Y es desde esta perspectiva desde la que cobra su auténtico sentido la intervención parlamentaria en el sistema de control de la subsidiariedad.

16. En este sentido se pronuncia el Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea, relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa (BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 474, de 4 de enero de 2008), cuando en su apartado IV. C.2 relativo al objeto del dictamen motivado afirma que: "El objeto del dictamen motivado debe ser el cuestionamiento del cumplimiento del principio de subsidiariedad por la propuesta de la Unión Europea. Se trata de dictámenes de disconformidad que consideren que la propuesta no se ajusta a dicho principio. Por este motivo ponen en alerta a las instituciones legislativas de la Unión y, cuando se producen de modo numeroso obligan a estudiar la propuesta. Los Parlamentos no son órganos consultivos ni tiene sentido que emitan dictámenes de esta índole si no es para poner en marcha el sistema. Estos dictámenes no deben servir tampoco para cambiar los contenidos de las propuestas de actos legislativos. Esto es, no hay que confundir el control de la subsidiariedad con la labor legislativa que corresponde, en su caso, a la Comisión Europea, en la iniciativa legislativa, y al Consejo y al Parlamento Europeo como legisladores. Los motivos pueden ser muy diversos. Entre ellos, claro está, los jurídicos pueden ser los primeros, puesto que si se entiende que la Unión carece de competencias no sería preciso seguir avanzando en el examen. Pero, se trata, sobre todo, de una valoración política. La Cámara deberá expresar los motivos por los que entiende que no es necesaria esa intervención comunitaria ya que los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. En este punto las Cámaras disponen de un amplísimo margen para argumentar."

## **2. EL INTERÉS AUTONÓMICO O LA EXISTENCIA DE COMPETENCIAS AFECTADAS POR LA INICIATIVA EUROPEA OBJETO DE CONTROL: UN POSIBLE CRITERIO DE SELECCIÓN**

Sentada la necesidad de circunscribir el dictamen a los supuestos de vulneración, cabe apuntar que la utilización de la afección competencial como criterio selectivo mediante el que modular la participación autonómica puede resultar un criterio de selección adecuado, aunque también es sabido que muchas veces el interés autonómico no se corresponde en sentido estricto con las materias asumidas estatutariamente. La existencia de competencias afectadas puede ser un criterio de selección, pero no el único, el interés autonómico también puede jugar un papel importante a la hora de decidir qué iniciativas europeas deben ser objeto de control por un parlamento autonómico.

La afección competencial debe entenderse referida tanto a las competencias normativas como a las competencias de ejecución asumidas por las Comunidades Autónomas. No puede olvidarse que en muchas ocasiones son ellas las responsables directas de la aplicación de la legislación comunitaria, estimándose que las regiones con poderes legislativos aplican más del 70% de la legislación de la Unión sin pasar por las estructuras de sus Estados<sup>17</sup>. Pueden darse supuestos en los que no existiendo incidencia en las competencias normativas autonómicas, la propuesta legislativa europea en su ejecución sí que pueda afectar a las Comunidades Autónomas, por lo que su análisis por los parlamentos autonómicos no debería excluirse sin más.

Un ejemplo, a tal efecto, puede encontrarse en la segunda de las experiencias piloto promovidas por la Comisión Mixta, en el marco de la COSAC, en relación con la propuesta de Decisión relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales (COM 2009 338 final), donde un examen desde el estricto punto de vista de las competencias legislativas se resolvería a favor del Estado que es a quién corresponde la competencia exclusiva en materia penal y procesal *ex art. 149.1.6ª CE*, de manera que las eventuales modificaciones que pudieran derivarse de la adopción de esta norma podrían precisar la reforma de la legislación procesal penal. Ahora bien, es posible que también pudiera apreciarse alguna incidencia en las competencias ejecutivas de aquellas Comunidades Autónomas que tienen asumidas las competencias sobre medios materiales y personales de la Administración de Justicia y, que en última instancia, pudieran ver incrementado el gasto que les corresponde asumir en relación con intérpretes y traductores. Y aun así, la posible repercusión de la norma europea en el ámbito autonómico no tiene por qué interferir en el juicio de subsidiariedad, como así sucedió en la valoración efectuada por todos los parlamentos autonómicos que participaron en este ensayo piloto y que se pronunciaron a favor del cumplimiento del principio de subsidiariedad. Otro ejemplo más reciente puede encontrarse en el Dictamen motivado 5/2012<sup>18</sup>, de 12 de junio de 2012, en el que la Comisión Mixta para la Unión Europea justifica la vulneración del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 223/2009, relativo a la estadística europea [COM (2012) 167 final] [2012/0084 (COD),] entre otras consideraciones, en la afección a las competencias autonómicas en materia de gestión del sistema estadístico autonómico.

17. Declaración de Trento, de 5 de octubre de 2010, de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE), disponible en [www.calrenet.eu](http://www.calrenet.eu). En este mismo sentido, el Libro Blanco del Comité de las Regiones sobre la Gobernanza multinivel, junio 2009, disponible en [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu), pone de manifiesto la necesidad de contar con la estrecha colaboración de los entes regionales y locales en la concepción y la aplicación de las estrategias comunitarias, dado que dichos entes son responsables de la aplicación de alrededor del 70% de la legislación comunitaria, destacando, por otra parte, la estrecha conexión entre la gobernanza multinivel y el principio de subsidiariedad.

18. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 62, de 20 de junio de 2012.

De cualquier modo, la posibilidad de que los parlamentos autonómicos puedan anticiparse en esa tarea de selección utilizando la programación legislativa anual de la Comisión Europea, puede facilitar la identificación de aquellas propuestas legislativas en las que exista interés autonómico y/o afectación competencial. En esta tarea de selección bien podría estar implicado el correspondiente gobierno autonómico, pudiendo comparecer en sede parlamentaria con la finalidad de informar sobre el referido programa legislativo y expresar su parecer sobre las propuestas legislativas a evaluar. Esta selección previa, permitiría a las cámaras concentrar sus esfuerzos en determinados proyectos legislativos y evitar así la dispersión y la sobrecarga que implica la verificación de todas las iniciativas legislativas que se reciben.

### **3. LA NECESIDAD DE CONTAR CON LA INFORMACIÓN PRECISA PARA DECIDIR DE FORMA APROPIADA: LA OBLIGATORIEDAD DE LA FICHA DE SUBSIDIARIEDAD Y DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO**

En relación con la información que resulta necesaria para llevar a cabo el control de subsidiariedad, el referente imprescindible con el que deben contar los parlamentos para llevar a cabo su tarea valorativa es la “ficha de subsidiariedad” a la que se refiere el art. 5 del Protocolo nº 2. Esta ficha que necesariamente ha de acompañar a todo proyecto legislativo debe permitir por sí misma la evaluación del cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, por lo que deberá incluir elementos que permitan analizar tanto el impacto financiero como los efectos en la normativa que hayan de desarrollar los Estados miembros, incluida la legislación regional, cuando se trate de una directiva. A ese contenido mínimo deben sumarse aquellos indicadores cualitativos y cuantitativos que justifiquen la necesidad de legislar a nivel de la Unión, así como, las cargas financieras y administrativas, que recaigan sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos.

En la práctica se comprueba que las propuestas legislativas no siempre van acompañadas de la correspondiente ficha de subsidiariedad y que la evaluación de impacto muchas veces resulta insuficiente, por lo que resulta preciso insistir en la obligación que tiene la Comisión Europea de motivar adecuadamente sus propuestas destacando, en atención a la responsabilidad autonómica en la ejecución del derecho comunitario la necesidad de una pormenorizada justificación del impacto financiero y de las cargas administrativas que de la propuesta normativa puedan derivarse.

Precisamente, la primera vulneración del principio que apreció la Comisión Mixta en su Dictamen 1/2011<sup>19</sup>, de 14 de junio de 2011, lo fue por la omisión de la ficha de subsidiariedad exigida por el art. 5 del Protocolo, considerando que dicha documentación es esencial para la valoración del cumplimiento de la subsidiariedad. A tal efecto, la Comisión Europea en su 19º Informe “Legislar Mejor” correspondiente al año 2011<sup>20</sup>, tras señalar la violación formal del principio de subsidiariedad que supone la ausencia de la ficha, “reitera su compromiso de garantizar que las exposiciones de motivos de todas las propuestas legislativas en el ámbito de aplicación del mecanismo de control contengan una justificación adecuada de la subsidiariedad”, concluyendo que “las evaluaciones de impacto de la Comisión siguen siendo el principal instrumento para abordar las cuestiones de subsidiariedad y proporcionalidad en la fase prelegislativa, en la que el Comité de evaluación de impacto desempeña una función esencial al respecto”.

19. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 446, de 22 de junio de 2011.

20. Ob. Cit. COM (2012) 373 final.

En este sentido, parece oportuno recordar que si la presunción que opera la subsidiariedad lo es a favor de la descentralización, la carga de justificar pormenorizadamente el cumplimiento del principio habrá de corresponder a la institución europea autora de la propuesta normativa. Y por ello con independencia de cuál pueda ser la valoración última que del sistema de alerta temprana pueda hacerse, procede reconocer como una de sus virtualidades esta exigencia de motivación que impone a la normativa comunitaria.

#### **4. LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS EN EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD**

Con la anterior documentación y, en su caso, el criterio complementario que pueda facilitar el respectivo gobierno, se puede acometer con solvencia la verificación parlamentaria del cumplimiento del principio de subsidiariedad. Efectivamente, si hay algo que puede facilitar sobremanera la labor del diputado, es conocer el criterio del correspondiente gobierno autonómico. El control de subsidiariedad es fundamentalmente un control político, por lo que conocer el criterio del ejecutivo autonómico sobre el cumplimiento o vulneración de la propuesta legislativa europea, además de proporcionar una útil información al diputado, permite situar adecuadamente en el terreno político el papel que a los parlamentos autonómicos corresponde en el control de subsidiariedad. Por otra parte, y no es una cuestión menor, la implicación del gobierno permite poner a disposición del parlamento los mayores medios con los que este cuenta.

La implicación del correspondiente gobierno no sólo facilita la labor parlamentaria de verificación de la normativa europea que dimana de la subsidiariedad sino que, además, puede propiciar una labor de impulso y control por parte de los grupos parlamentarios más amplia en relación con la actuación previa que el ejecutivo autonómico haya podido desplegar en el seguimiento de una concreta política comunitaria. Al mismo tiempo, pues no olvidemos que el nuestro es un sistema parlamentario de gobierno, esa actividad previa que los ejecutivos autonómicos hayan podido desarrollar en la fase de gestación de una propuesta normativa comunitaria o su posición en una determinada política de la Unión puede verse reforzada a través de otros instrumentos parlamentarios con la aportación y el debate político de los grupos parlamentarios. Un ejemplo, a tal efecto, lo constituye la tramitación en las Cortes de Aragón de la Comunicación remitida por el Gobierno de Aragón sobre “Propuestas y valoraciones sobre la aplicación de la futura Política Agraria Común 2014-2020<sup>21</sup>”, presentada y debatida en el seno de la Comisión de Agricultura Ganadería y Medio Ambiente y, respecto de la que resultaron aprobadas 20 de las 39 propuestas de resolución presentadas por los grupos parlamentarios.

21. La tramitación parlamentaria de las Comunicaciones del Gobierno sigue el procedimiento establecido en los arts. 172 y 173 del Reglamento de las Cortes de Aragón. Concretamente, la Comunicación sobre “Propuestas y valoraciones sobre la aplicación de la futura Política Agraria Común 2014-2020 en Aragón” se encuentra publicada en el BOCA Nº 51, de 13 de marzo de 2012. Tras la presentación de la comunicación por el Consejero de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente en la correspondiente Comisión sectorial (DSCA nº 45) y la apertura del plazo correspondiente para la presentación de propuestas de resolución por los Grupos Parlamentarios (BOCA nº 57, de 17 de abril de 2012), se procedió al debate de las mismas en una nueva sesión de comisión (DSCA nº 45). Las resoluciones finalmente aprobadas están publicadas en el BOCA nº 59, de 25 de abril de 2012.



### **5. LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS: LA FINALIZACIÓN DEL PROCEDIMIENTO EN EL CASO DE QUE NO FORMULEN PROPUESTAS DE DICTAMEN MOTIVADO**

En cualquier caso, quienes no pueden sustraerse a ser parte en el procedimiento de control de subsidiariedad son los grupos parlamentarios. Si lo que se pretende es suscitar un debate político sobre la necesidad de una determinada medida legislativa, no parece lógico que el mismo se lleve a cabo sin las aportaciones de los grupos parlamentarios.

Del análisis de las distintas normas parlamentarias autonómicas que regulan la participación en el mecanismo de alerta temprana, la respuesta que ofrecen las aprobadas por los Parlamentos de Andalucía, Castilla León o Galicia, es la que resulta más coherente con la naturaleza del mecanismo de alerta temprana. Concretamente, los citados parlamentos distinguen en el procedimiento en función de que se presenten o no alegaciones por parte de los grupos parlamentarios, estableciendo la finalización del mismo en el caso de que los grupos parlamentarios no presenten propuestas de dictamen motivado. La conclusión del procedimiento con la toma de conocimiento de la propuesta legislativa en el caso de que los grupos parlamentarios no presenten propuestas de dictamen motivado ha sido, así mismo, la opción adoptada en el Acuerdo de la Ponencia sobre Asuntos Europeos, de las Cortes de Aragón, de 28 de noviembre de 2011, habiendo sido recogida en el texto de la propuesta que está elaborando la Ponencia especial constituida para la reforma del Reglamento de las Cortes.

### **6. EL SENTIDO DE LA PARTICIPACIÓN AUTONÓMICA: LA NECESIDAD DE CONSIDERAR LA APRECIACIÓN DE VULNERACIÓN EXPRESADA POR LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN AQUELLOS ÁMBITOS MATERIALES OBJETO DE SU COMPETENCIA**

Una cuestión que el legislador estatal no ha previsto es cómo resolver la eventual discrepancia entre el parecer autonómico y el estatal, dada la falta de carácter vinculante que tiene el dictamen autonómico aun en el caso de las competencias afectadas por las propuestas legislativas europeas sean de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas. La lógica jurídica exigiría, en tal caso, que los dictámenes autonómicos fuesen vinculantes y se incluyeran en el dictamen final que se remite a las instituciones comunitarias (PALOMARES AMAT, 2011: 38).

La falta de consecuencias jurídicas de la participación autonómica es posiblemente el punto más débil del sistema en su conjunto. Y sin pretender llegar a cuestionar la oportunidad de la misma, parece oportuno apuntar el riesgo cierto que desde la práctica se percibe de que se produzca una desafección por parte de los parlamentos autonómicos ante el colapso que produce el elevadísimo número de consultas recibidas, por la dificultad y esfuerzo que implica llevar a cabo el análisis en el breve plazo de cuatro semanas y, sobre todo, por la escasa visibilidad de los resultados que, en su caso, puedan compensar la participación que el mecanismo de alerta temprana. De hecho ya puede comprobarse como ha descendido el número de cámaras autonómicas que comunican sus pronunciamientos a la Comisión Mixta.

Si la participación en el mecanismo de alerta temprana establecido por la Ley 24/2009 no puede asegurar que la posición autonómica pueda llegar a las instituciones europeas, parece lógico que los parlamentos autonómicos traten de establecer un diálogo

más directo con el Comisión Europea, al margen o de manera paralela al procedimiento establecido por las Cortes Generales. De hecho, la propia Comisión Europea<sup>22</sup> constata como algunos parlamentos regionales han empezado a enviarle sus dictámenes de subsidiariedad directamente a título informativo. Y así teniendo en cuenta que la Comisión ha sido tradicionalmente una institución abierta a las propuestas de los diversos actores europeos, no ha faltado quien cuestione si era necesario el mecanismo de alerta temprana para abrir un diálogo permanente entre la Comisión y los Parlamentos nacionales (GONZALEZ PASCUAL, 2012: 45), diálogo al que, por otra parte, deberían poder sumarse los parlamentos regionales.

Por ello, sin perjuicio de la participación que a los parlamentos regionales europeos se ofrece en el sistema de alerta temprana, no debe olvidarse que el art. 2 del Protocolo también contempla una fase de amplias consultas en las que la Comisión Europea, antes de proponer un acto legislativo, deberá tener en cuenta “cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas”. El citado precepto, unido a la voluntad expresamente manifestada por la Comisión, de establecer un diálogo permanente con los parlamentos nacionales (“procedimiento Barroso”)<sup>23</sup> podría ofrecer un sustento normativo suficiente y adecuado para permitir que los parlamentos regionales europeos también sean oídos –si quiera a través de sus respectivos parlamentos nacionales– de forma alternativa al mecanismo de alerta temprana, generando un debate multinivel más rico dentro del proceso decisorio europeo. Por otra parte, en esta fase inicial de análisis de las distintas opciones (libros verdes y blancos, programas de trabajo, etc) al no estar aun decidida la posición comunitaria a trasladar a una propuesta legislativa existen más posibilidades de que las consideraciones de aquellos sean tenidas en cuenta e incorporadas en el correspondiente texto normativo. Estos son precisamente los términos en que los que se pronuncia la primera de las conclusiones del Grupo de Trabajo de Subsidiariedad<sup>24</sup> de la Conferencia de las Asambleas legislativas regionales de Europa (CALRE), que en su plan de trabajo para el año 2012 incorporaba el análisis de las posibilidades de participación que se abren a los parlamentos regionales europeos en el marco del diálogo político con la Comisión Europea y el papel que, a tal efecto, la CALRE puede desempeñar, concretando, de

22. Ob. Cit. COM (2012) 373 final.

23. La Comisión Europea, en su informe anual de 2010 sobre sus relaciones con los Parlamentos Nacionales [COM (2011) 345 final] señalaba que “La experiencia adquirida con el mecanismo de control de la subsidiariedad durante su primer año de aplicación muestra que los requisitos que el Tratado establece para que los parlamentos nacionales recurran a sacar la «tarjeta amarilla» o la «tarjeta naranja» son bastante exigentes, y confirma la experiencia adquirida durante años anteriores, a saber, que un porcentaje relativamente pequeño de dictámenes enviados a la Comisión plantean cuestiones sobre subsidiariedad, mientras que los parlamentos nacionales siguen interesados sobre todo en entablar un diálogo con la Comisión sobre la sustancia de sus propuestas e iniciativas. Esto demuestra con claridad la importancia y el valor añadido de un diálogo político permanente que, siempre que no se alcancen los umbrales establecidos en el Protocolo 2 y que no se ponga en marcha el mecanismo formal del Tratado para la revisión de las propuestas, constituye el principal marco para los intercambios entre la Comisión y los parlamentos nacionales.” Asimismo, la Comisión “invita expresamente a los parlamentos nacionales a que manifiesten sus opiniones también sobre documentos prelegislativos y también a que participen activamente en consultas abiertas, ya que considera esta una manera muy eficaz para que los parlamentos nacionales contribuyan de manera constructiva y positiva a la configuración de las futuras iniciativas y a la legislación de la UE. La Comisión reitera su compromiso de tener en cuenta las contribuciones de los parlamentos nacionales recibidas durante la fase prelegislativa”.

24. Las Cortes de Aragón están apoyando la labor coordinación asumida por el Parlamento de Canarias de este Grupo de Trabajo, en el que participan 20 de los 74 Presidentes de las Asambleas que integran la CALRE. Cabe recordar que la Conferencia reúne a los Presidentes de las Asambleas legislativas regionales de: las Comunidades Autónomas españolas, las regiones italianas, los estados federados alemanes y austriacos, las regiones portuguesas de Azores y de Madeira, Escocia e Irlanda del Norte en el Reino Unido, Åland en Finlandia y las comunidades y regiones de Bélgica.

este modo, la posición anteriormente expresada por los Presidentes de la Conferencia en su Declaración de L'Aquila<sup>25</sup> en noviembre de 2011.

## 7. LA NECESARIA COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

La labor de control de la subsidiariedad asumida por los parlamentos autonómicos no siempre ha supuesto un reforzamiento de sus medios materiales y personales, razón por la que se acentúa la necesidad de apostar por la cooperación interparlamentaria.

Al objetivo de facilitar la labor parlamentaria de verificación de la propuestas normativas europea responde la iniciativa planteada las Cortes de Aragón y el Parlamento de Navarra de elaborar un cuestionario que permitiese homogeneizar los criterios valorativos que deben aplicarse en la evaluación de la subsidiariedad, formulario que dio lugar a la elaboración de una guía para la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana, presentada en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) celebrada en marzo de 2011. El cuestionario estandarizado que incorpora la guía parte del modelo utilizado por el Comité de las Regiones para llevar a cabo su análisis de la subsidiariedad, intentando adaptarlo a la realidad de los parlamentos autonómicos y procurando, en última instancia, que la utilización de un formato común pueda facilitar el flujo de información entre ellos.

En este contexto de colaboración, debe valorarse, así mismo, de manera muy positiva la puesta en funcionamiento de la *Red\_Parlamenta* como plataforma virtual para el intercambio de información y para la tan demandada colaboración y comunicación entre parlamentos. Esta red, alojada en *gogle sites*, a la que se han adherido la mayor parte de los parlamentos autonómicos, cuenta con un espacio específico para el control de la subsidiariedad, en el que todos los parlamentos podrán poner a disposición del resto la información precisa sobre sus procedimientos internos. De la implicación de cada parlamento y de la celeridad en suministrar sus datos, dependerá en gran medida la utilidad de esta plataforma para la labor de verificación de la subsidiariedad.

Especial interés reviste también el lanzamiento en marzo de 2012 del sitio web REGPEX<sup>26</sup>, creado por el Comité de las Regiones para ayudar a las regiones con competencias legislativas a desempeñar sus funciones en el mecanismo de control de la subsidiariedad y para ser una fuente de información e intercambio entre los parlamentos y los gobiernos regionales a la hora de preparar sus análisis e subsidiariedad. Como ya se ha señalado anteriormente, resulta necesario establecer sinergias cooperativas con los gobiernos autonómicos que permitan un flujo constante de información desde la esfera ejecutiva hacia el ámbito parlamentario. La posición preminente de estos en los procesos de formación del derecho europeo, actuando en el seno de las delegaciones estatales (representación autonómica en la comitología, grupos de trabajo y reuniones del Consejo), así como su presencia directa a través de las delegaciones permanentes en Bruselas permite el acceso a información no disponible para los parlamentos (CARMONA CONTRERAS, 2011:7).

25. En su declaración de L'Aquila, 25-26 de noviembre de 2011, los Presidentes de la CALRE recuerdan que el denominado "procedimiento Barroso" invita a los Parlamentos nacionales a entablar un diálogo político con la Comisión Europea durante el proceso de elaboración de las políticas europeas y que la propia Comisión ha afirmado que "el control de la subsidiariedad y el diálogo político representan dos caras de la misma moneda, ya que el principio de subsidiariedad forma parte de una relación política más amplia entre la Comisión y los Parlamentos nacionales". En este proceso, en los ámbitos de su competencia, los Parlamentos regionales pueden proporcionar a los Parlamentos nacionales y, consecuentemente, a las instituciones europeas, observaciones útiles y comentarios, no sólo a través de la evaluación del principio de subsidiariedad, sino también discutiendo el contenido de la legislación europea.

26. <http://portal.cor.europa.eu/subsidiarity/regpex/pages/default.aspx>

Posiblemente la capacidad de los parlamentos para influenciar en los procesos comunitarios de toma de decisiones dependerá de la habilidad para establecer redes, así como, de colaborar con aquellas que ya trabajan en potenciar el papel de los poderes regionales. En este sentido, el Grupo de Trabajo de Subsidiariedad de la CALRE, ha entendido necesario aprovechar la capacidad y el peso que, sin duda, la Conferencia posee en Europa para reclamar decididamente una función de mediación cualificada, a fin de que los parlamentos regionales puedan ser oídos en aquellos foros en los que se adoptan las decisiones comunitarias, así como para recabar la información oportuna cuando se están barajando las distintas opciones o alternativas que, más adelante, hayan de plasmarse en una propuesta normativa concreta.

## VI. CONCLUSIONES

El 10 de julio de 2012, se publicaba el decimonoveno informe de la Comisión Europea sobre subsidiariedad y proporcionalidad con la valoración correspondiente al funcionamiento del sistema de alerta temprana en el año 2011, afirmándose en la última de sus conclusiones que: “El mecanismo de control de subsidiariedad ha servido para lograr un proceso más transparente, ha contribuido claramente a aproximar las políticas de la UE al debate público en los Estados miembros y ha mejorado, en consecuencia, el conocimiento de estas cuestiones por el público en general”. Sin embargo, el positivo balance que se efectúa desde instancias comunitarias no traduce adecuadamente la realidad del sistema, al menos, en lo que se refiere a la dimensión regional.

En el caso español, transcurridos más de dos años y medio desde la puesta en funcionamiento del mecanismo de alerta temprana que institucionaliza la Ley 24/2009, puede observarse que existe un riesgo evidente de que el procedimiento derive en una excesiva burocratización que en última instancia reste eficacia a la finalidad perseguida, esto es que exista un debate político sobre las propuestas legislativas europeas y que el parecer autonómico pueda llegar a instancias europeas. El elevado interés con que ha sido acogido el sistema por muchos de los parlamentos autonómicos parece empezar a decaer. A la dificultad y esfuerzo que implica llevar a cabo el examen de subsidiariedad en el breve plazo de cuatro semanas se une la escasa visibilidad de los resultados que, en su caso, puedan compensar la participación en el mecanismo de alerta temprana. La falta de consecuencias jurídicas de la participación autonómica es posiblemente el punto más débil del sistema en su conjunto. Y aun cuando desde su inicio la acogida del sistema ha sido dispar entre los parlamentos autonómicos, ya puede constatarse un descenso en el número de los que comunican sus pronunciamientos a la Comisión Mixta.

Resulta necesario simplificar la labor de los parlamentos autonómicos en el control de la subsidiariedad. A tal efecto, se ha apuntado la necesidad de limitar la emisión del dictamen autonómico a los supuestos de disconformidad, así como, la utilización del interés autonómico o la existencia de competencias afectadas como criterio de selección para modular la participación parlamentaria autonómica en el sistema. La posibilidad de que los parlamentos autonómicos puedan anticiparse en esa tarea de selección utilizando la programación legislativa anual de la Comisión Europea, puede facilitar la identificación de aquellas propuestas legislativas en las que exista interés autonómico y/o afición competencial. En esta tarea de selección debería implicarse al correspondiente gobierno autonómico, pudiendo comparecer en sede parlamentaria con la finalidad de informar sobre el referido programa legislativo y expresar su parecer sobre las propuestas legislativas a evaluar. Esta selección previa, permitiría a las cámaras concentrar sus esfuerzos en determinados proyectos legislativos y evitar así la dispersión y la sobrecarga que implica la verificación de todas las iniciativas legislativas que se reciben. Resulta preciso, por tanto, conseguir implicar en el procedimiento a los gobiernos autonómicos y muy especialmente, a los grupos parlamentarios, estableciendo la finalización del

procedimiento en el supuesto que los mismos no formulen alegaciones, en otro caso, puede acabar desvirtuándose la valoración y el debate político que el control de la subsidiariedad pretende.

En cualquier caso, aunque puedan haberse destacado algunas de las disfunciones que el sistema ofrece en la práctica, la participación en el sistema de alerta temprana merece ser valorada en última instancia de forma positiva. No es una cuestión que deba despreciarse, la conexión telemática de todos parlamentos autonómicos y las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta, que el mecanismo de alerta temprana ha propiciado y, la potencialidad que ello implica para el intercambio de información. Tampoco lo es, la rápida respuesta que los parlamentos autonómicos han sabido ofrecer a la hora de regular procedimientos parlamentarios que den cauce a la posibilidad de participar en el sistema y los instrumentos de cooperación interparlamentaria que se han desarrollado. Ahora bien, la magnífica oportunidad de que Europa se incorpore a la agenda parlamentaria autonómica, así como que la dimensión regional pudiera finalmente llegar a estar presente en la toma de decisiones europeas, constituye una oportunidad no exenta de dificultades si no se acota adecuadamente su ejercicio y no se disponen de los medios y apoyos precisos.

Si lo que pretende propiciar es una participación real y efectiva y que esta no quede convertida en un trámite meramente formal, además de acompañar al pronunciamiento de la Comisión Mixta que se remite a las instituciones comunitarias aquellos informes o dictámenes que se hubieran podido emitir por los parlamentos autonómicos, algunas de las limitaciones que el control de subsidiariedad ofrece en cuanto al contenido material de las propuestas normativas podrían vencerse incorporando a los parlamentos regionales al diálogo político con la Comisión Europea, anticipando su consulta a la fase prevista en el artículo 2 del Protocolo nº 2. Adelantar y ampliar, por tanto, el ámbito de discusión abierto a los parlamentos regionales de manera que se pueda abordar no sólo cualquier violación posible del principio de subsidiariedad, sino también proporcionar margen de debate para presentar sugerencias o modificaciones respecto al contenido material de las propuestas legislativas. Anticipar su participación, en definitiva, en la preparación de las propuestas legislativas, de manera que puedan intervenir sin esperar a la posterior remisión de la propuesta legislativa europea en el marco del sistema de alerta temprana, cuando las cuestiones ya están casi cerradas y son difíciles de modificar en atención a puntos de vista regionales. Esta presencia previa en el proceso decisorio europeo no tendría porque sustituir la posterior participación en el sistema de alerta temprana que, seguramente, resultaría fortalecida, en el sentido que apuntaba la conclusión de la Comisión Europea sobre el funcionamiento del sistema de alerta temprana con la que nos hemos permitido iniciar las nuestras.

#### **BIBLIOGRAFÍA**

- ALONSO DE LEÓN, SERGIO. «Análisis crítico del papel de los Parlamentos Regionales en el control del Principio de Subsidiariedad de la Unión Europea». *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, año 8, n.º 16 (Julio-diciembre 2011), p. 283-329.
- CARMONA CONTRERAS, ANA M. «Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana». Jornadas sobre la aplicación práctica del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, celebradas en las Cortes de Aragón (Enero 2011), p. 1-8 [en línea] < [http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128\\_ot\\_carmona\\_contreras\\_a\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128_ot_carmona_contreras_a_es_o.pdf) >

- DE-CASTRO RUANO, JOSÉ LUIS. «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco». *Revista CIDOB d'afers internacionals*, n.º 99 (septiembre 2012), p. 93-111.
- GONZÁLEZ PASCUAL, MARIBEL. «Los parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco)». *Revista Vasca de Administración Pública*, n.º 93 (Mayo-Agosto 2012), p.37-64.
- NAVARRO MÉNDEZ, JOSÉ IGNACIO. «El control del principio de subsidiariedad: Balance de situación y perspectivas de futuro respecto de la aplicación del mecanismo de alerta temprana por el Parlamento de Canarias». *Revista Jurídica de Canarias*, n.º 23 (octubre 2011), p. 457-497.
- PALOMARES AMAT, MIQUEL. «La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 38 (Enero-Abril 2011), p. 19-58.
- RUBIO DE VAL, CARMEN. «Aproximación práctica a la nueva dimensión europea de los Parlamentos autonómicos: Propuestas para una guía sobre la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana». Jornadas sobre la aplicación práctica del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, celebradas en las Cortes de Aragón (Enero 2011), p. 1-25 [en línea] <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128\\_ot\\_rubio\\_de\\_val\\_c\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128_ot_rubio_de_val_c_es_o.pdf)>
- RUBIO DE VAL, CARMEN. «Guía para la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana». Jornadas sobre la aplicación práctica del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, celebradas en las Cortes de Aragón (Enero, 2011), p. 1-18 [en línea] <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128\\_ot\\_guia\\_elaboracin\\_dictmenes\\_es\\_o.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/2011/20110128_ot_guia_elaboracin_dictmenes_es_o.pdf)>
- VARA ARRIBAS, GRACIA. «El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea.» *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 2 (2011), p. 24-32 [en línea] <[http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/2\\_cuadernos\\_diciembre2011.pdf](http://www.fundacionmgimenezabad.es/images/Documentos/Cuadernos/2_cuadernos_diciembre2011.pdf)>. ■