

## **APROXIMACIÓN PRÁCTICA A LA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: PROPUESTAS PARA UNA GUIA SOBRE LA ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES AUTONÓMICOS EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA**

*Carmen Rubio de Val*  
*Letrada de las Cortes de Aragón*

Como figura en el programa de estas jornadas sobre la aplicación práctica del procedimiento de subsidiariedad, el punto de partida al contenido de esta ponencia debe situarse en el comentario a la presentada por la profesora Carmona en relación con los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana.

La primera observación que tengo que realizar es la de mi sustancial coincidencia con el contenido de la misma. Mi labor en el cometido asignado, entiendo que debe ser el de complementar la anterior exposición desde la experiencia que ofrece ser Letrada de la Ponencia sobre Asuntos Europeos de las Cortes de Aragón. Una, si se me permite la valoración, de las más participativas desde la puesta en marcha del proceso. Participamos en los dos ensayos piloto, y en los diez meses transcurridos desde la puesta en marcha del sistema de alerta temprana hemos dado respuesta a todas las consultas que nos ha dirigido la Comisión Mixta para la Unión Europea (CMUE, en lo sucesivo).

Partiendo de lo que ha sido la experiencia aragonesa en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad -que constituye el apartado introductorio de estas notas-, me referiré, seguidamente, a las cuestiones más prácticas que suscita la intervención de los parlamentos autonómicos en el control de subsidiariedad, siguiendo para ello la estructura utilizada en la ponencia objeto de comentario. Y, así, la primera cuestión en la que considero preciso insistir es la relativa a la dimensión política del principio de subsidiariedad.

En segundo lugar, respecto a los interrogantes abiertos por la profesora Carmona sobre cuándo ha de activarse el procedimiento de alerta temprana y si el dictamen debe ser siempre y en todo caso elaborado, expresaré mi coincidencia con la respuesta que se ofrece a los mismos, destacando la necesidad de utilizar 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.

En la tercera parte de esta exposición, trataré de resolver la cuestión sin duda más compleja de las hasta ahora planteadas, ¿qué criterios valorativos se han de aplicar en la elaboración del dictamen? O si se prefiere, ¿cuáles deben ser las preguntas que el diputado que se enfrenta al análisis de una propuesta legislativa europea debe plantearse?. Es aquí donde cobra sentido la propuesta de cuestionario que, a modo de guía, acompaña a las presentes notas como instrumento que pretende facilitar la labor asumida por los Parlamentos de controlar la aplicación del principio de subsidiariedad. Labor en la que resulta necesaria, a mi entender, la implicación de los Gobiernos autonómicos a través del correspondiente trámite de consulta previsto en la mayor parte de las normas adoptadas por los distintos Parlamentos. Cuestión esta última que me sitúa en el último apartado de mi exposición.

De este modo, para cerrar esta aproximación práctica a la nueva dimensión europea de los parlamentos autonómicos me referiré a las recomendaciones orientadas a optimizar la aplicación del mecanismo de alerta temprana, desde los postulados propuestos en la ponencia comentada: información, especialización y cooperación.

Tan importante como clarificar los interrogantes que el diputado debe plantearse a la hora de acometer el análisis de una iniciativa europea, resulta identificar las fuentes en las que obtener la respuesta a los mismos. Se trata, en definitiva, de concretar cuál es la información precisa para decidir de forma apropiada. Y para ello, como anticipaba, la implicación de los Gobiernos autonómicos resulta absolutamente necesaria. El control de subsidiariedad es fundamentalmente un control político, por eso conocer el criterio del ejecutivo autonómico sobre el cumplimiento o vulneración de la propuesta legislativa

europea, además de proporcionar una información imprescindible para el diputado, permite, en mi opinión, situar adecuadamente en el terreno político el papel que están llamados a cumplir los Parlamentos autonómicos en el control de subsidiariedad.

Lo fundamental, en mi opinión, y la conclusión que yo extraigo de mis propias consideraciones, como ya me permito anticipar, no es otra que la oportunidad fundamental de la que disponen los Parlamentos autonómicos en su nueva función de control de la aplicación del principio de subsidiariedad, oportunidad no exenta de riesgos si no se acota adecuadamente su ejercicio y no se disponen de los medios y apoyos precisos.

## **INTRODUCCIÓN: LA EXPERIENCIA DE LAS CORTES DE ARAGÓN EN LA APLICACIÓN DEL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD**

Aragón es una de las seis CCAA que en su nuevo Estatuto de Autonomía ha incorporado entre las competencias del parlamento, la relativa al control de subsidiariedad. Más concretamente, de entre las CCAA que en sus últimas reformas han introducido en sede estatutaria esta nueva facultad<sup>1</sup>, la aragonesa se sitúa entre las que han limitado la participación del Parlamento a la existencia de afección competencial.

---

<sup>1</sup> **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 previsto 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 seguridad 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 EAA).

**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).

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 las Cortes de Aragón previsión alguna respecto a este procedimiento. Aún 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 las restantes cámaras autonómicas, la adopción de una regulación más flexible a través de la correspondiente Resolución de Presidencia. Sin embargo, aunque al tiempo que se participaba en el segundo de los ensayos piloto piloto (noviembre de 2009) ya se contaba con una propuesta de normas que regulaban el procedimiento a seguir para el control de subsidiaridad, se ha decidido esperar a acumular cierta experiencia en el procedimiento a fin conocer y poder acometer en mejores condiciones su regulación, siendo este el motivo por el que las Cortes de Aragón todavía no cuentan con una norma aprobada que regule esta materia.

A diferencia de aquellos otros Parlamentos, como por ejemplo el Parlamento vasco, en los que en el control de subsidiariedad participan todas las Comisiones sectoriales (control difuso), en las Cortes de Aragón se sigue un sistema de control concentrado, en el que el estudio y decisión se concentra en un solo órgano especializado, que, en nuestro caso, corresponde a la Ponencia sobre Asuntos Europeos, constituida con carácter permanente en seno de la Comisión Institucional.

La Ponencia sobre Asuntos Europeos está compuesta por un diputado<sup>2</sup> de cada uno de los cinco Grupos Parlamentarios que componen la Cámara (GG.PP. Socialista, Popular, del Partido Aragonés, Chunta Aragonesista y la Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón –G.P. Mixto-), correspondiendo al diputado del G.P. Socialista, la coordinación de la Ponencia. En la práctica, el Presidente de las Cortes de Aragón, haciendo uso de su facultad reglamentaria, ha venido presidiendo desde su sesión constitutiva en febrero de 2008 la mayor parte de las sesiones que hasta la fecha se han celebrado: 17 en total y 12 desde que tiene lugar la participación

---

<sup>2</sup> Ilmo. Sr. D. Carlos Tomás Navarro (G.P. Socialista); Ilmo. Sr. D. Antonio Suárez Oriz (G.P. Popular); Ilmo. Sr. D. Javier Allué Sus (G.P. del Partido Aragonés); Ilmo. Sr. D. Chesús Bernal Bernal (G.P. Chunta Aragonesista); Ilmo. Sr. D. Adolfo Barrena Salces (Agrupación Parlamentaria Izquierda Unida de Aragón – G.P. Mixto-.

institucionalizada en el sistema de alerta temprana. Dato este último que ya ofrece una idea del protagonismo que el control de la subsidiariedad ha adquirido en la labor de la Ponencia.

El procedimiento que en la práctica se ha seguido para la participación de las Cortes de Aragón en el sistema de alerta temprana responde al siguiente esquema:

- Remisión de la documentación a los portavoces de los GGPP y a los miembros de la Ponencia y apertura de plazo para la presentación de observaciones.

En el momento en el que se recibe el correo electrónico remitido por la Secretaría de la CMUE con el proyecto de acto legislativo y demás documentación, este se remite por correo electrónico a los portavoces de los GG.PP. y miembros de la Ponencia, abriéndose un plazo de diez días para que los Grupos presenten las observaciones que consideren 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 elaboran una propuesta de Dictamen, que es remitida a los miembros de la Ponencia antes de que se cumpla 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 aprueba el correspondiente dictamen.

- Remisión del Dictamen a la Comisión Mixta para la Unión Europea y dación de cuenta a Comisión Institucional de las Cortes de Aragón.

Los dictámenes aprobados se remiten por correo electrónico a la Secretaria de la Comisión Mixta para la Unión Europea, 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 de las Cortes de Aragón, por la que se regula la participación de las Cortes de Aragón en el procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad, también contempla 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 se han utilizado hasta el momento.

El balance de la participación aragonesa en el año 2010 en el procedimiento de control de la subsidiariedad establecido por la Ley 8/1994, de 19 de mayo<sup>3</sup>, sería el siguiente: Desde que el 8 de abril de 2010 se recibiese el primero de los correos electrónicos que inauguraba la posible participación autonómica en el sistema, las Cortes de Aragón han recibido 78 iniciativas legislativas europeas, habiéndose aprobado por la Ponencia de Asuntos Europeos otros tantos dictámenes. En todos ellos se ha apreciado el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Al cierre de estas líneas, se han recibido 7 nuevas consultas que se encuentran pendientes de tramitación.

Los anteriores datos deben contrastarse con los ofrecidos por la práctica seguida por la propia CMUE. Si atendemos a las tres posibilidades que en la práctica se han derivado de la Resolución de la norma parlamentaria que regula el procedimiento en el seno de la Comisión Mixta<sup>4</sup>, y que le permiten, bien tomar en conocimiento de la iniciativa europea, ya aprobar un informe de conformidad con el cumplimiento del principio de subsidiariedad o, en el caso de que se entienda vulnerado el citado principio, aprobar un dictamen de disconformidad, el resultado es que desde la puesta en marcha del sistema, la CMUE ha aprobado 22 Informes de subsidiariedad, ningún Dictamen de disconformidad, habiendo tomado conocimiento de las restantes iniciativas

---

<sup>3</sup> Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (modificada por las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre y 38/2010, de 20 de diciembre)

<sup>4</sup> Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

legislativas que le han dirigido las instituciones de la Unión Europea. Entre tanto, las Cortes de Aragón han emitido Dictamen, eso sí de conformidad, respecto de todos los proyectos legislativos que le han sido remitidos.

Lo que realmente pretendo evidenciar desde este “activo compromiso europeo”, si se me permite el guiño, es la posición privilegiada que, precisamente, por su activa participación en el sistema han adquirido las Cortes de Aragón para la reflexión y el debate que en este momento nos ocupa. Y así, junto a la necesidad de simplificar y facilitar la labor del diputado, muchas de las cuestiones que ahora se suscitan ya han sido objeto de debate en el seno de nuestra Ponencia, otras quizás las fundamentales son las subyacen a las cuestiones más puntuales. En todo caso y, por todas ellas, una que resulta elemental recordar: cuál es el papel que deben asumir los Parlamentos autonómicos en el control de subsidiariedad; cuál el ámbito al que deben circunscribirse este control: al político, esa sería la respuesta más precisa y concisa y la premisa para resolver todas las restantes.

## 1. LA DIMENSIÓN POLÍTICA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Las anteriores consideraciones sobre la experiencia aragonesa, me permiten enlazar directamente con el contexto general de referencia que la profesora Carmona propone al inicio de su ponencia. Tal y como se apunta, estamos en presencia de *“un principio dotado de una esencial dimensión política, configurado sobre la base de unos elementos de naturaleza eminentemente subjetiva (así se deduce de términos tales como “suficiente”, “mejor”, “efectos pretendidos”) en cuya apreciación los órganos que han de aplicarlos – fundamentalmente, la Comisión Europea- gozan de un amplio margen de discrecionalidad.”*

En este mismo sentido, insiste el Informe de 18 de diciembre de 2007, de la CMUE, 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, núm. 474, de 4 de enero de 2008), cuando afirma que: *“de lo que se trata en el caso del principio de subsidiariedad no es tanto de un problema jurídico –esto es, si la*

*Unión tiene competencias jurídicas- cuanto de una valoración política de la necesidad de la medida.”.*

Efectivamente, la determinación de quién debe actuar, cuál es la escala del poder público más eficiente para regular una materia, quien está en mejores condiciones de hacer frente a un determinado problema, 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 se ha destacado anteriormente, debe ser situarse en la esfera política. Y es desde esta perspectiva desde la que cobra su autentico sentido la intervención parlamentaria en el sistema de control de la subsidiariedad.

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

Ya ha quedado apuntada al inicio de estas notas mi coincidencia con la respuesta que se propone a las cuestiones relativas a cuando debe ponerse en marcha el procedimiento de alerta temprana y si el dictamen debe ser siempre y en todo caso elaborado. Sin perjuicio de algunas consideraciones, reiteraré, por tanto, la conveniencia de utilizar un criterio selectivo y de restringir 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.

Aunque no deseo insistir mucho en el aspecto de la regulación estatal del procedimiento de control de la subsidiariedad que seguramente ha generado más polémica en los Parlamentos autonómicos, resulta inevitable la referencia al mismo. Este aspecto no es otro que el del automatismo en la remisión de las iniciativas.



El artículo 6.1. de la Ley 8/1994, prevé que el reenvío de las iniciativas europeas recibidas por las Comisión Mixta se hará *“sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas”*, lo que supone su remisión indiscriminada a los Parlamentos autonómicos. Aunque el tenor literal del Protocolo hubiese permitido establecer algún filtro, al señalar que *“incumbirá a cada Parlamento nacional o cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”*, el legislador estatal ha preferido el automatismo en la remisión.

Pero si me interesa anotar esta cuestión no es para abrir ninguna polémica - soy consciente de la perentoriedad de los plazos y de la dificultad que entraña la calificación individualizada- sino para destacar que, aún con todo, los medios materiales y personales de la CMUE seguramente superan a los de algunos Parlamentos autonómicos, razón por la que se acentúa la necesidad de colaboración a fin de facilitar a estos el desempeño de su cometido, que en última instancia, no hace sino redundar a favor de la propia Comisión Mixta. Y me permito señalar como ejemplo, que la labor de control por los Parlamentos autonómicos, seguramente, se podría facilitar si la CMUE les hiciese llegar *“el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política”* que la Comisión debe remitirle, de conformidad con lo dispuesto en el art. 1 del Protocolo (nº 1) sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anejo al Tratado de Lisboa.

Probablemente el mayor riesgo, que la experiencia práctica permite apuntar, es el de que se produzca una desafección por parte del diputado ante el colapso que produce el elevadísimo número de consultas recibas. Por eso aplaudo especialmente esta iniciativa de las Presidencias del Parlamento Navarro y de las Cortes de Aragón, de propiciar el establecimiento de fórmulas y mecanismos que faciliten y desbrocen la complejidad que reviste esta materia, despojándole de todos los aditamentos que puedan hacer recelar al diputado del desempeño de su auténtico cometido, en la convicción de que este debe ser un control técnico-jurídico. Y es que el control de subsidiariedad, como se ha insistido reiteradamente, 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.

En este sentido se pronuncia el Informe de 18 de diciembre de 2007, de la Comisión Mixta, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, sobre el que, así mismo, me permito llamar la atención en el cuestionario de ficha que complementa estas notas. Concretamente, en su apartado C.2) relativo al objeto del dictamen motivado se 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 lo 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.”*

Sentada la necesidad de circunscribir el dictamen a los supuestos de vulneración, me gustaría puntualizar brevemente la utilización de la afección competencial como criterio selectivo mediante el que modular la participación autonómica, rechazando, así, el control de aquellas materias que escapen al

ámbito competencial de la Comunidad Autónoma.

Pues bien, la existencia de competencias afectadas puede ser un criterio de selección, pero también es sabido que muchas veces el interés autonómico no se corresponde en sentido estricto con las materias asumidas estatutariamente, lo que de nuevo nos sitúa ante la dimensión política que debe revestir este mecanismo de control de la subsidiariedad. Posiblemente si utilizo como ejemplo una eventual consulta sobre una hipotética reforma de la Directiva marco del agua<sup>4</sup> que incidiese en aspectos de la regulación hidrológica estatal, sobrarían las explicaciones sobre el interés que para esta y otras Comunidades Autónomas podrían tener tales cuestiones. A todos seguramente se nos podría ocurrir algún ejemplo de materias que en nuestras respectivas Comunidades Autónomas trasciende de las competencias legislativas que estatutariamente corresponden. Precisamente, la posibilidad comentada de que se pueda anticipar a los Parlamentos autonómicos la programación legislativa anual de la Comisión puede permitir identificar esas posibles materias de interés autonómico a las que hago referencia.

También podemos encontrar supuestos en los que no existiendo incidencia en las competencias normativas autonómicas, la norma europea en su ejecución pueda afectar a las Comunidades Autónomas. Un ejemplo, a tal efecto, lo podemos encontrar en la segunda de las experiencias piloto promovidas por la CMUE, 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 Ley de Enjuiciamiento Criminal. Ahora bien, es posible que también pudiera apreciarse alguna incidencia en las competencias ejecutivas de aquellas CCAA que tienen asumidas las competencias sobre medios materiales y personales de la Administración de Justicia y, que en última instancia, pueden ver

---

<sup>4</sup> Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

incrementado el gasto que les corresponde asumir en relación con intérpretes y traductores. Y aún así, la posible repercusión de la norma europea en el ámbito autonómico no tiene porque 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.

Concluiré este apartado, señalando la necesidad de introducir un criterio selectivo, pero matizando, en el sentido antes apuntado, la afirmación de que la intervención de los Parlamentos autonómicos *“solo se justifica y tiene razón de ser cuando el proyecto europeo analizado se refiere a materias sobre las que la Comunidad Autónoma detenta competencias normativas”*. La existencia de competencias normativas 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.

### **3. LOS CRITERIOS VALORATIVOS QUE SE HAN DE APLICAR EN LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN: LA EVALUACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD.**

Pasaríamos a la tercera parte de esta exposición, en la que se trataría de resolver la cuestión sin duda más compleja de las hasta ahora planteadas, ¿qué criterios valorativos se han de aplicar en la elaboración del dictamen? O si se prefiere, ¿cuáles deben ser las preguntas que el diputado que se enfrenta al análisis de una propuesta legislativa europea debe plantearse?

Es aquí donde cobra sentido la propuesta de cuestionario que se acompaña como instrumento que pretende facilitar la labor asumida por los Parlamentos de controlar la aplicación del principio de subsidiariedad.

La ficha trata de ofrecer toda la información precisa sobre qué es el principio de subsidiariedad y que implica la participación en el control de su aplicación. No da nada por supuesto o, al menos, eso es lo que se ha intentado. Lo que se pretende es que tanto el diputado que por su especialización en cuestiones

europas ya está familiarizado con la materia, como aquel que por su formación más sectorial le resulten más ajenas estas cuestiones, pueda con sólo leer la ficha comprender cuál debe ser el objeto de su análisis.

Esta propuesta de ficha, a la que habrán de incorporarse las aportaciones surgidas tras su debate en las jornadas, parte del modelo utilizado por el Comité de las Regiones (CDR, en adelante) para llevar a cabo su análisis de la subsidiariedad, intentando adaptarlo a la realidad de nuestros parlamentos. No es casual la elección de este punto de partida. Hay parlamentos autonómicos que, como el vasco o el extremeño, participan en la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del CDR, por lo que la utilización de formatos similares constituye una ventaja lógica. Así mismo, hay parlamentos autonómicos que no forman parte de dicha Red pero cuyos ejecutivos sí están integrados en la misma, por lo que un formulario similar facilitará, así mismo, el flujo de información con ellos. Todos los parlamentos, en definitiva, los citados y, aquellos otros que, como el aragonés, han concentrado su actividad en la participación institucionalizada por la Ley 8/1994, pueden obtener beneficios de las posibilidades que ofrece la utilización de un formato común de cara al establecimiento de canales de comunicación interparlamentaria. Si todos utilizamos el mismo lenguaje y debemos resolver las mismas cuestiones, quizás podamos avanzar en la adopción de mecanismos de cooperación.

Por lo que al contenido de la ficha se refiere, pueden distinguirse en la misma tres apartados diferenciados. El primero relativo a la identificación del Parlamento que evalúa y de la iniciativa legislativa objeto de control y, el segundo sobre los datos del procedimiento seguido por cada Parlamento para el control de la subsidiariedad, no requieren mayor explicación.

Es en el tercero donde se concentra propiamente dicha la evaluación de la subsidiariedad. Como se señala en la propia ficha: *“La subsidiariedad es un principio rector para definir la frontera entre las responsabilidades del Estado miembro y las de la UE, en otras palabras, para determinar quién debe actuar. Si la Comunidad goza de competencia exclusiva en el ámbito de que se trate, no hay ninguna duda sobre quién debe actuar, y la subsidiariedad no procede. En cambio, si la Comunidad y los Estados miembros comparten esa*

*competencia, el principio establece claramente una presunción a favor de la descentralización. La Comunidad solamente debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (prueba de necesidad) y si pueden ser logrados mejor por la Comunidad (prueba del valor añadido o eficacia comparada).” [Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. XV Informe Legislar mejor COM 2008/586, de 26/09/08].*

Son dos, de este modo, las operaciones básicas a concretar en el análisis de subsidiariedad. La primera, la definición de la competencia a la que recurre el legislador comunitario, esto es, la determinación de las bases jurídicas que le sirven de soporte. La segunda, consiste en la determinación de si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. Analicémoslas.

### **3.1. LA BASE JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EUROPEA: EXCLUSIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.**

Aún siendo la determinación de la base jurídica en relación con los Tratados y el tipo de competencia de los instituciones de la Unión, una cuestión vinculada al examen de subsidiariedad, lo que en última instancia constituye es una verificación del cumplimiento del principio de atribución de competencias.

La identificación del artículo de los Tratados que ofrece la base jurídica para actuar y la constatación de que se trata de una competencia compartida entre los Estados miembros y la Unión, no tiene porque resultar una operación compleja. Al contrario, la exposición de motivos que habitualmente acompaña a todas las iniciativas remitidas, así como, los propios considerandos de las propuestas legislativas, identifican los preceptos que sirven de base jurídica y ofrecen la información necesaria sobre el tipo de competencia que legitima la actuación comunitaria. En todo caso, la tabla de competencias que acompaña la ficha tiene, así mismo, la finalidad de facilitar este cometido.

No parece aventurado presumir que lo habitual será que las iniciativas europeas que se remitan se desenvuelvan en el ámbito de las competencias compartidas. Ciertamente, no resulta lógico que la Unión decida someterse al control de los legislativos de los Estados miembros, remitiéndole una iniciativa

normativa en una materia en la que posee competencia exclusiva<sup>5</sup> y, en el eventual caso, de que así fuese, tal y como se indica en el cuestionario no procedería continuar con la evaluación de subsidiariedad.

### **3.2. ¿ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN?: DETERMINACIÓN DE SI EL OBJETIVO DE LA ACCIÓN ADOPTADA PUEDE LOGRARSE MEJOR A NIVEL COMUNITARIO**

Es en este apartado de la ficha en el que se procede más propiamente a la verificación de las condiciones asociadas al principio de subsidiariedad.

Conforme al citado principio, la Unión Europea actuará solamente cuando considere que su acción es necesaria y aporta una ventaja clara. Es aquí donde hay identificar los elementos de oportunidad en los que la iniciativa europea justifica su margen de discrecionalidad para actuar, y es aquí donde entra en juego el control político: la valoración de la necesidad y la ventaja de la acción europea, responde a criterios de oportunidad, y su valoración debe ser política.

Como se indica en la ficha, para determinar si se cumplen estos dos requisitos, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad alude a los siguientes criterios:

- El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales.
- Las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros.
- La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

---

<sup>5</sup>Ver Anexo que acompaña a la ficha. De conformidad con el Tratado de Lisboa, son competencias exclusivas de la UE: la Unión aduanera y la política comercial común, la política de competencia, la política monetaria para los miembros de la eurozona, la conservación de los recursos biológicos marinos en el marco de la política pesquera común, y la celebración de ciertos acuerdos internacionales.

Habitualmente, las respuestas a las cuestiones que se incluyen en este apartado de la ficha pueden obtenerse sin dificultad de las exposiciones de motivos y los considerandos de las propuestas legislativas y, en su caso, de las evaluaciones de impacto. Atendiendo a lo establecido en el artículo 5 del citado Protocolo<sup>6</sup>, todo proyecto legislativo debe incluir una ficha que permita evaluar el cumplimiento de estos principios. En la misma habrán de incluirse elementos que permitan analizar: a) El impacto financiero; b) Si se trata de una Directiva, lo efectos en la normativa que hayan de desarrollar los Estados miembros; c) Indicadores cualitativos y cuantitativos que justifiquen la necesidad de legislar a nivel de la Unión; d) Las cargas, tanto financieras como administrativas, que recaigan sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos.

En todo caso, parece lógico pensar que no será habitual que una iniciativa europea sea inconsistente con el principio de subsidiariedad y, en este sentido, la experiencia acumulada hasta el momento desde la puesta en marcha del sistema de alerta temprana demuestra que el fiel de la balanza se inclina del lado del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

#### **4. INFORMACIÓN PRECISA PARA DECIDIR DE FORMA APROPIADA: LA NECESARIA IMPLICACIÓN DE LOS GOBIERNOS AUTONÓMICOS.**

Tan importante como clarificar los interrogantes que el diputado debe plantearse a la hora de acometer el análisis de una iniciativa europea, resulta identificar las fuentes en las que pueden obtenerse la respuesta a los mismos.

---

<sup>6</sup> El artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: “Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”



Y así, a la hora de obtener la información precisa se deberá partir de los propios considerandos consignados en la norma europea que suscita el análisis y, por supuesto, como acertadamente se destaca en la ponencia comentada, *«el referente imprescindible con que cuentan los Parlamentos para llevar a cabo la correspondiente tarea valorativa es la “ficha de subsidiariedad” que elabora la Comisión y que acompaña necesariamente a todo proyecto que apruebe dicho órgano»*. Esta ficha es a la que se refiere el ya citado artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Pero si hay algo que puede facilitar sobremanera la labor del diputado, es conocer el criterio del correspondiente Gobierno autonómico. Como se ha señalado, el control de subsidiariedad es fundamentalmente un control político, por eso conocer el criterio del ejecutivo autonómico sobre el cumplimiento o vulneración de la propuesta legislativa europea, además de proporcionar una información imprescindible para el diputado, permite, en mi opinión, 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 cuantiosos medios con los que este cuenta. No parece necesario insistir más al respecto.

Con la anterior información y, en su caso, el criterio complementario que pueda facilitar el respectivo gobierno, el diputado puede acometer con solvencia la resolución del test.

Conviene aclarar que la ficha es un instrumento de trabajo que permitirá valorar si la iniciativa europea es conforme o, en su caso, vulnera el principio de subsidiariedad establecido en los vigentes Tratados de la Unión Europea. Por ello, sin entrar en los pormenores de cuál deba ser el encaje de este cuestionario en el concreto procedimiento que cada Parlamento autonómico haya establecido para el control de subsidiariedad, al ser una cuestión que entiendo excede del objeto de este comentario, podríamos distinguir, con carácter general, dos supuestos básicos:

- Si la resolución del cuestionario de evaluación llevase a la conclusión de que la iniciativa resulta conforme con el principio de subsidiariedad, bastaría, si así se considerase por el órgano parlamentario que tenga atribuido el examen de las mismas, acordar la toma de conocimiento de la iniciativa europea.
- Si la conclusión a la que se llega es la de vulneración, entonces será preciso, de conformidad con el procedimiento previsto por cada Parlamento, que se apruebe el correspondiente Dictamen motivado de disconformidad.

Dictamen que deberá expresar *“los motivos de su disidencia respecto a la institución autora de la propuesta. No se trata de una cuestión de extensión sino de claridad, sistemática, orden lógico, rigor en la argumentación, etc. Esto es, todo aquello que ayude a la función que se pretende con el sistema de alerta temprana, que no es otra que la de convencer a las autoridades legislativas de la Unión de la falta de idoneidad de la medida desde la perspectiva del principio de subsidiariedad.”* (Informe CMUE, de 18 de diciembre de 2007).

Comparto las consideraciones que respecto al establecimiento de mecanismos de cooperación se realizan en la ponencia comentada con finalidad de optimizar la aplicación del mecanismo de alerta temprana, por lo que no me extenderé más al respecto. Alguna sencilla propuesta para propiciar una mayor colaboración ya ha sido apuntada con anterioridad, en particular, la relativa a la remisión a los Parlamentos autonómicos del programa legislativo anual de la Comisión.

Confieso que me encuentro dividida respecto a la opción por la especialización como criterio fundamental, es cierto, que ofrece la ventaja de un mejor y más adecuado desarrollo de las funciones atribuidas, pero ante el riesgo ya apuntado de desafección que genera la complejidad de las cuestiones europeas, las ventajas que pueden ofrecer a este respecto el modelo difuso con la consiguiente implicación de todas las Comisiones, me hacen dudar. Seguramente, deberá ser, tal y como se propone en la ponencia comentada, a

través de la incorporación en los órganos especializados de diputados pertenecientes a otras Comisiones parlamentaria, como pueda despejarlas.

Poco más que añadir. Espero que el objetivo de unificar o estandarizar de algún modo los criterios de evaluación para la elaboración de los dictámenes autonómicos, sea con el modelo de cuestionario que se acompaña o con cualquier otro que pueda proponerse, facilite el flujo de información con los restantes parlamentos y haga posible el necesario establecimiento de mecanismos de coordinación, pudiendo contribuir en algo a alcanzar el propósito último de estas jornadas, que no es otro que el de simplificar y facilitar la labor en el control de la subsidiariedad.

Como inicié mi exposición anticipando una conclusión que he tratado de justificar a lo largo de estas páginas -la de la oportunidad que tienen los Parlamentos en este nuevo cometido- , quiero concluir reiterando el agradecimiento a la Presidenta del Parlamento de Navarra y Presidenta de la COPREPA y al Presidente de las Cortes de Aragón por su acertada iniciativa y, por supuesto, a la Fundación Giménez Abad por la confianza depositada al encomendarme esta intervención, esperando que las propuestas que aquí se contienen susciten el oportuno debate y, sobre todo, deseando que estas jornadas resulten de utilidad en este nuevo reto de la subsidiariedad que tienen frente a sí los Parlamentos autonómicos.

## CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD - Cuestionario de evaluación-

El presente cuestionario está concebido como una herramienta a disposición de los distintos Parlamentos autonómicos llamados a participar en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad establecido en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea) (modificada por las Leyes 24/2009, de 22 de diciembre y 38/2010, de 20 de diciembre) al objeto de facilitar la evaluación de dicho cumplimiento.

### 1. IDENTIFICACIÓN DEL PARLAMENTO AUTONÓMICO EVALUADOR Y DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA OBJETO DE CONTROL

<b>Parlamento autonómico</b>	
<b>Título de la iniciativa legislativa europea</b>	
<b>Referencia:</b> (p.ej. COM (2005) 112 final)	

### 2. DATOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL

<b>Fecha recepción correo CMUE<sup>7</sup></b>	
<b>Finalización plazo 4 semanas<sup>8</sup></b>	
<b>Consulta al Gobierno autonómico</b>	
<b>Presentación observaciones GG.PP.</b>	
<b>Órgano parlamentario que aprueba el dictamen</b>	
<b>Norma, en su caso, que regula el procedimiento parlamentario de control (Reglamento Parlamentario, Resolución Presidencia).</b>	
<b>Otros datos de interés relativos a dicho procedimiento</b>	

<sup>7</sup> Art. 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, 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”.

Tanto las iniciativas europeas como los dictámenes que, en su caso, los Parlamentos autonómicos remitan a la CMUE se enviarán 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 (BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 312, de 8 de junio de 2010). Con este fin, las Cortes Generales han habilitado el siguiente correo electrónico: [cmue@congreso.es](mailto:cmue@congreso.es) (Comunicación de 13 de abril de 2010, remitido por el Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

<sup>8</sup> Art. 6.2 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, establece que: “El Dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido 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”.

El plazo de cuatro semanas para la remisión del dictamen al a CMUE empieza a contar a partir del envío por correo electrónico del a documentación por la Secretaría de la Comisión Mixta. La Comisión Europea no incluye el periodo entre el 1 y el 31 de agosto para el cómputo del plazo relativo al procedimiento regulado en el Protocolo nº2 anejo al Tratado de Lisboa, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, por lo que la CMUE tampoco incluye este periodo en el cálculo del plazo de las cuatro semanas (Comunicación de 13 de abril de 2010).

### 3. EVALUACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD

El artículo 5 TUE establece que “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”.

“La subsidiariedad es un principio rector para definir la frontera entre las responsabilidades del Estado miembro y las de la UE, en otras palabras, para determinar *quién debe actuar*. Si la Comunidad goza de competencia exclusiva en el ámbito de que se trate, no hay ninguna duda sobre quién debe actuar, y la subsidiariedad no procede. En cambio, si la Comunidad y los Estados miembros comparten esa competencia, el principio establece claramente una presunción a favor de la descentralización. La Comunidad solamente debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros (prueba de necesidad) y si pueden ser logrados mejor por la Comunidad (prueba del valor añadido o eficacia comparada).” [Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad. XV Informe Legislar mejor COM 2008/ 586, de 26/09/08].

Son dos, de este modo, las operaciones básicas a concretar en el análisis de subsidiariedad:

- La primera, la definición de la competencia a la que recurre el legislador comunitario, esto es, la determinación de las bases jurídicas que le sirven de soporte.
- La segunda, consiste en la determinación de si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario.

#### 3.1. BASE JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EUROPEA: EXCLUSIÓN DE LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS.

##### 3.1.1. ¿Qué artículo del Tratado sirve de fundamento a la competencia de la UE para actuar?

*La exposición de motivos y los considerados de las propuestas legislativas identifican los preceptos que sirven de base jurídica.*

##### 3.1. 2 ¿Se trata de una competencia exclusiva o compartida entre la Unión y los Estados miembros? (véase cuadro anexo)

*En el caso de que se trate de una competencia exclusiva, no procede continuar con el test, puesto que la subsidiariedad no es aplicable a las competencias exclusivas.*

### 3.2. ¿ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN?: DETERMINACIÓN DE SI EL OBJETIVO DE LA ACCIÓN ADOPTADA PUEDE LOGRARSE MEJOR A NIVEL COMUNITARIO<sup>9</sup>

La UE debería actuar solamente cuando considere que su acción es necesaria y aporta una ventaja clara. Para determinar si se cumplen estos dos requisitos, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad alude a los siguientes criterios:

- El asunto que se considera presenta aspectos transnacionales.
- Las actuaciones de los Estados miembros, en ausencia de regulación comunitaria, entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados miembros.
- La actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

La valoración de la necesidad y la ventaja de la acción comunitaria es, en todo caso, un control político, no jurídico técnico del contenido concreto de la propuesta normativa. “Lo que se trata en el caso del principio de subsidiariedad no es tanto de un problema jurídico- esto es, si la Unión tiene competencias jurídicas- cuanto de una *valoración política de la necesidad de la medida*”. “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.” [Informe CMUE, de 18 de diciembre de 2007. BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, nº 474, de 4 de enero de 2008].

#### 3.2.1 ¿Cuáles son los objetivos de la acción pretendida?

<sup>9</sup> Para dar respuesta a este apartado del cuestionario resulta útil las exposiciones de motivos y los considerandos de las propuestas legislativas y, en su caso, las evaluaciones de impacto.

Debe tenerse en cuenta que, de conformidad con el artículo 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: “Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.”

**3.2.2. Prueba de necesidad: La acción propuesta es necesaria por alguna o algunas de las razones siguientes:**

- Existencia de aspectos transnacionales que no pueden ser regulados satisfactoriamente mediante la actuación de los Estados miembros.
- La actuación aislada de los Estados miembros puede entrar en conflicto con las exigencias de los Tratados o perjudicar considerablemente los intereses de otros Estados miembros.
- Las medidas comunitarias existentes resultan insuficientes para alcanzar los objetivos pretendidos.

*En caso contrario, se trata de expresar los motivos por los que se entiende que no es necesaria la intervención comunitaria ya que los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros.*

**3.2.3. Prueba del valor añadido o eficacia comparada: ¿La acción propuesta proporciona una clara ventaja o beneficio, debido a su ámbito de actuación o a sus efectos?**

*Se trata de valorar la existencia de economías de escala, la homogeneidad en los enfoques jurídicos, la mejora de la seguridad jurídica u otra ventaja o beneficio claro en comparación con una acción a escala nacional, regional o local.*

#### 4. CONCLUSIÓN

**Por los motivos expuestos, se considera que:**

- el principio de subsidiariedad no resulta aplicable a la propuesta (título de la iniciativa legislativa europea), al tratarse de un ámbito de competencia exclusiva de la Unión.
- la propuesta (título de la iniciativa legislativa europea) es conforme con (o, en su caso, vulnera) el principio de subsidiariedad establecido en los vigentes Tratados de la Unión Europea.

**ANEXO:  
COMPETENCIAS Y BASE JURÍDICA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE LA UE**

<b>COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (ART. 3. TFUE)</b>	
<b>Ámbito político</b>	<b>Base jurídica</b>
Unión aduanera	Art. 31 TFUE
Establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior	Arts. 103 y 109 TFUE
Política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro	Art.3. 4 TUE y arts. 127 a 138 TFUE
Conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común	Arts. 3, 40 y 43 TFUE
Política comercial común	Arts. 206 y 207 TFUE
Celebración de un acuerdo internacional (en las políticas mencionadas, así como en otras políticas), cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la UE, cuando sea necesaria para permitir a la UE ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.	La base jurídica será siempre un artículo del Tratado correspondiente al objeto del acuerdo y arts. 216 y 218 TFU respecto del procedimiento.

<b>COMPETENCIAS COMPARTIDAS (ART. 4. TFUE)</b>	
<b>Ámbito político</b>	<b>Base jurídica</b>
Mercado interior	Art.3. 3 TUE y arts. 26 (general), 46 y 48 (trabajadores), 50 y 59 (derecho de establecimiento y servicios), 64 (capitales), 113 (fiscalidad) y 114 (cláusula general de armonización) del TFUE.
Política social, en los aspectos definidos en el TFUE	Art. 153 (general), 155 (acuerdos entre interlocutores sociales), 157 (no discriminación entre hombres y mujeres) y 19 TFUE (no discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual)
Cohesión económica, social y territorial	Art. 3. 3 TUE y arts. 175, 177 y 178 TFUE y art. 164 (Fondo Social Europeo) TFUE
Agricultura y pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos	Arts. 4, 40 y 43 TFUE
Medio ambiente	Art. 3.3 TUE y art.192 TFUE
Protección de los consumidores	Art. 169 TFUE
Transportes	Arts. 91 y 100 TFUE
Redes transeuropeas	Art. 172 TFUE
Energía	Art. 194 TFUE
Espacio Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)	Arts. 67 (general), 77 (controles y cruce de fronteras), 78 (asilo, protección subsidiaria y protección temporal), 79 (inmigración), 81 (cooperación judicial en materia civil), 82 (cooperación judicial en materia penal), 83 (derecho penal material), 84 (prevención de la delincuencia), 87, 88 y 89 (cooperación policial) TFUE .
Asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el TFUE	Arts. 168 TFUE
Investigación, desarrollo tecnológico y espacio	Arts. 4.3, 182, 188 y 189 TFUE



Cooperación para el desarrollo y ayuda humanitaria	Arts. 4.3, 209, 212 y 214 TFUE
--	--------------------------------

**COMPETENCIAS DE APOYO DE LA UE (ART. 6 TFUE)**

<b>Ámbito político</b>	<b>Base jurídica</b>
Protección y mejora de la salud humana	Art. 168 TFUE (excepto el apartado 4)
Industria	Art. 173 TFUE
Cultura	Art. 3.3 TUE y art.167 TFUE
Turismo	Art. 195 TFUE
Educación, formación profesional, juventud y deporte	Arts. 165 y 166 TFUE
Protección civil	Art. 196
Cooperación administrativa	Arts. 74 y 197 TFUE

**AMBITOS POLITICOS ESPECIALES UE**

<b>Ámbito político</b>	<b>Base jurídica</b>
Coordinación de las políticas económicas	Arts. 2.3, 5 y 120 a 123 TFUE
Coordinación de las políticas de empleo	Art. 2.3, 5, 148 y 149 TFUE