

**GUÍA PARA LA
ELABORACIÓN**

**DE LOS DICTÁMENES
AUTONÓMICOS**

**EN EL SISTEMA DE
ALERTA TEMPRANA**




PARLAMENTO DE NAVARRA
NAFARROAKO PARLAMENTUA


CORTES
DE
ARAGON
Parlaments


fundación
Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios del Estado Autóctono

Fortalecer la legitimidad democrática de la Unión, hacer más presente a Europa en el territorio y acercar las necesidades de cada territorio a las decisiones europeas: un nuevo papel para los Parlamentos autonómicos.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.....	3
1. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	5
Principio dotado de una esencia dimensión política: Aproximar al ciudadano la toma de decisiones.....	6
La consulta a los Parlamentos cierra la fase prelegislativa europea.....	6
2. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD ESTABLECIDO POR LA LEY 8/1994, DE 19 DE MAYO.....	7
El plazo de las cuatro semanas: algunas precisiones.....	7
3. EL DICTAMEN AUTONÓMICO: UNA PROPUESTA DE CUESTIONARIO PARA LA EVALUACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD.....	8
3.1. LA BASE JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EUROPEA: EXCLUSIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.....	9
El interés autonómico o la existencia de competencias afectadas por la iniciativa europea objeto de control: Un posible criterio de selección.....	9
3.2. ¿ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN?: DETERMINACIÓN DE SI EL OBJETIVO DE LA ACCIÓN ADOPTADA PUEDE LOGRARSE MEJOR A NIVEL COMUNITARIO.....	10
4. CONCLUSIÓN: UNA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.....	11
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	12
ANEXO: FICHA DE EVALUACIÓN PARA EL CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.....	14

PRESENTACIÓN

Como Presidenta del Parlamento de Navarra y como Presidenta de turno de la COPREPA quisiera dejar constancia de la satisfacción que me produce presentar esta guía. Con la misma se trata de ofrecer respuesta a una de las preocupaciones que figuran en la agenda de los Parlamentos autonómicos, la relativa a nuestro papel en el control de la subsidiariedad sobre los proyectos de actos legislativos emanados de la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, contempla como uno de los importantes poderes de la Unión Europea la contribución activa de los Parlamentos nacionales en el buen funcionamiento de la Unión, “velando para que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”. La aplicación del mencionado Protocolo ha derivado en que las Cortes Generales remitan a los parlamentos regionales todos los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea.

Se ha venido observando, de la práctica seguida a lo largo del pasado año, que existe un alto riesgo de que el procedimiento aplicado hasta ahora derive en una excesiva burocratización y escasa eficacia del control de subsidiariedad que se persigue, por lo cual vemos conveniente establecer un mecanismo de buenas prácticas que ayude a los Parlamentos en este nuevo cometido.

Con el fin de coordinar los trabajos entre los Parlamentos autonómicos y la Comisión Mixta para la Unión Europea mantuve el pasado 24 de noviembre un encuentro con el Presidente y los miembros de la Mesa y Portavoces de esta Comisión para trasladarles la conveniencia de que desde la propia Comisión se mantuviera un cauce de información directo y fluido que pusiera a disposición de los diferentes parlamentos la agenda legislativa de la Comisión Europea y poder recibir los informes de la Secretaría de Estado de la Unión Europea. Por otra parte, el Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea se comprometió a remitir a los Parlamentos autonómicos los acuerdos que adopte la Mesa de la Comisión en relación con la designación de ponentes de las iniciativas que interesan a la Comisión.

Ahora lo que pretendemos con esta guía es poner a disposición de los Parlamentos autonómicos una ficha técnica que facilite su labor, de tal manera que la coordinación y la uniformidad pueda contribuir a que el control de subsidiariedad se realice con la máxima eficacia, evitando entrar en asuntos innecesarios en la gestión de la abundante información procedente de las instituciones de la Unión Europea. En definitiva, se trata de ofrecer criterios claros a los parlamentarios que han de ejercer su responsabilidad en esta materia para que sepan cómo afrontar los asuntos que tienen que resolver sobre el principio de subsidiariedad y alerta temprana.

El principio de subsidiariedad es un elemento clave en la gestión de la actividad legislativa de los diferentes y complejos niveles de decisión. La colaboración y la coordinación de acciones han de contribuir a que nuestras competencias legislativas sean respetadas en el ejercicio del principio de subsidiariedad.

Tenemos la obligación de encontrar mecanismos y procedimientos que nos sirvan a todos y que expresen claramente la voluntad de coordinación que debe presidir nuestra actividad en las Cámara legislativas, para realizar con la máxima responsabilidad y eficacia el cumplimiento del control de subsidiariedad.

ELENA TORRES MIRANDA
PRESIDENTA DEL PARLAMENTO DE NAVARRA

La elaboración de esta guía debe enmarcarse en el conjunto de actividades que las Cortes de Aragón y el Parlamento de Navarra desarrollamos conjuntamente en virtud del convenio de colaboración con la Fundación Manuel Giménez Abad suscrito por primera vez en 2005 y que acabamos de renovar.

En el ánimo de esta Fundación en la que participan todos los grupos parlamentarios de la Cámara aragonesa ha estado siempre articular y ofrecer un sustento sólido para la toma de decisiones políticas y la prevención de riesgos y superación de desafíos de las sociedades democráticas.

En ese espíritu surgió durante un encuentro anterior con la Presidenta del Parlamento de Navarra la idea de promover una sesión de trabajo dirigida específicamente a favorecer la tarea de los Parlamentos de salvaguarda de las competencias autonómicas en la actividad legislativa de la Unión Europea.

Las jornadas sobre la aplicación práctica del procedimiento de subsidiariedad celebradas el pasado 28 de enero, en la sede de las Cortes de Aragón, propició un espacio de encuentro adecuado para el debate sobre cuál debe ser nuestro papel en esta emergente dimensión europea de los Parlamentos. Esta guía trata de dar respuesta a las reflexiones surgidas en el seno de estas jornadas de trabajo al tiempo que incorpora las interesantes propuestas y aportaciones que allí se produjeron.

Todos nos congratulamos del fortalecimiento de la democracia que supone la apertura del proceso europeo de toma de decisiones a los Parlamentos regionales con capacidad legislativa.

Las disposiciones del Tratado de Lisboa sobre subsidiariedad y proporcionalidad acercan Europa a los ciudadanos mediante la consulta a las asambleas regionales, que anteriormente carecíamos de herramientas de control pese a tener que responsabilizarnos luego de poner en práctica la esencia de numerosas normativas comunitarias.

Acumulamos una cierta experiencia en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hace poco más de un año. Las Cortes de Aragón hemos participado en todas las consultas efectuadas hasta la fecha por las Cortes Generales en el sistema de alerta temprana. En este tiempo también hemos podido percibir algunas de las dificultades existentes.

De ahí que se imponga un trabajo cooperativo y abierto en las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones, y que se tenga que facilitar la participación no sólo mediante canales de comunicación entre las asambleas, sino también mejorando la especialización de los parlamentarios y ofreciéndoles los instrumentos adecuados para actuar con rigor.

Por ello quiero expresar mi satisfacción al presentar esta guía sobre la elaboración de los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana, esperando que las propuestas que en la misma se contienen resulten de utilidad en este nuevo reto de la subsidiariedad al que los Parlamentos autonómicos hemos sido llamados a participar.

FRANCISCO PINA CUENCA
PRESIDENTE DE LAS CORTES DE ARAGÓN

GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE LOS DICTÁMENES AUTONÓMICOS EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

Carmen Rubio de Val
Letrada de las Cortes de Aragón

1. INTRODUCCIÓN: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el 1 de diciembre de 2009, ha supuesto importantes novedades en relación con la subsidiariedad. Junto a la previsión de una contribución más activa de los Parlamentos nacionales al buen funcionamiento de la Unión, se ha abierto la puerta a su participación en el control del respeto de la subsidiariedad (art. 12 TUE), a través del denominado sistema de alerta temprana (*warning early sistem*).

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. (art. 5.3 TUE)

El **Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad** (Protocolo nº 2, anejo al Tratado de Lisboa), especifica las condiciones para asegurar su cumplimiento.

Dicho 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 los dictámenes motivados que se remitan representen, al menos, un tercio del total de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales –cada Parlamento dispone de dos votos–, la institución europea autora del proyecto deberá volver a estudiar su propuesta.

El Protocolo posibilita, así mismo, la intervención de los Parlamentos regionales en el control *ex ante* de la aplicación de la subsidiariedad, disponiendo 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 Protocolo nº 2).

En la versión final de esta guía se han tenido en cuenta las intervenciones de los ponentes (D^a Ana M. Carmona Contreras, D. Juan Luis Ballesteros Peláez, D. Ignacio Carbajal Iranzo y D. Manuel Pulido Quecedo) y de los participantes en las Jornadas sobre la aplicación práctica del procedimiento de subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, celebradas el 28 de enero de 2011, en las Cortes de Aragón. A todos ellos un especial agradecimiento por sus valiosas propuestas y aportaciones.

Principio dotado de una esencial dimensión política: Aproximar al ciudadano la toma de decisiones

El principio de subsidiariedad tiene como finalidad garantizar que, en aquellas políticas que no son competencia exclusiva de la Unión Europea, las decisiones se adopten de la forma más próxima al ciudadano que sea posible. De este modo, la aplicación de la subsidiariedad implica que la Unión actúe exclusivamente allí donde pueda lograr un objetivo particular mejor de lo que podría hacerlo un ente nacional, regional o local.

La importancia de la subsidiariedad en el proceso de construcción europea tiene reflejo en el precepto que preside el Tratado de la Unión. Y así cuando el artículo 1 TUE dispone que *“el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible”*, se está haciendo mención expresa al sentido político del principio de subsidiariedad: acercar al ciudadano la toma de decisiones.

La aplicación del principio de subsidiariedad debe permitir dar una respuesta eficaz a las necesidades y particularidades de cada territorio y región. Una oportunidad para los Parlamentos regionales de contribuir a reforzar el complejo proceso de construcción europea.

La consulta a los Parlamentos cierra la fase prelegislativa europea

El sistema de alerta temprana presenta carácter preventivo y se desarrolla en la fase de gestación de la normativa europea. Los Parlamentos intervendrán al cierre de la primera fase del procedimiento legislativo comunitario, aquella en que la Comisión, principalmente, formula sus propuestas normativas que habrán de ser, a continuación, objeto de debate por el legislador de la Unión.

Cuando los Parlamentos nacionales y, en su caso, los regionales reciben un proyecto legislativo europeo para su análisis en clave de subsidiariedad, el procedimiento legislativo comunitario se encuentra en la fase que precede a su remisión al legislador de la Unión. Estableciendo un paralelismo con el procedimiento legislativo interno, nos situaríamos en el momento previo a que un proyecto de ley (aprobado por el Gobierno) sea remitido al órgano legislativo, para su debate y aprobación.

La intervención de los Parlamentos en el control de la subsidiariedad tendrá lugar, por tanto, con posterioridad a la del Comité de las Regiones (CDR).

Es de destacar el papel del CDR como guardián de la subsidiariedad. Al seguimiento de la subsidiariedad que ya desarrollaba a través de su actividad consultiva en el seno del proceso legislativo, se suma tras Lisboa la posibilidad de intervenir en el control jurisdiccional posterior de las normas europeas. El CDR está así legitimado para interponer un recurso por infracción del principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (art. 8 Protocolo nº 2).

2. EL PROCEDIMIENTO DE CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD ESTABLECIDO POR LA LEY 8/1994, DE 19 DE MAYO

Las Cortes Generales han sido uno de los primeros Parlamentos nacionales en regular el procedimiento de control de la subsidiariedad.

Precisamente, la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, 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, institucionaliza la participación de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana, de la siguiente forma:

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. (artículo 6)

El plazo de las cuatro semanas: algunas precisiones

Tanto las iniciativas europeas como los dictámenes que, en su caso, los Parlamentos autonómicos remitan a la Comisión Mixta para la Unión Europea (CMUE) se enviarán por correo electrónico, tal y como dispone la 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 (Comunicación de 13 de abril de 2010, remitida por el Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

El plazo de cuatro semanas que establece el artículo 6.2 de la Ley 8/1994 para que los Parlamentos autonómicos remitan a la CMUE el dictamen motivado que, en su caso, aprueben, empezará a contar a partir de la fecha de remisión del correo electrónico con la iniciativa legislativa europea por parte de 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 nº 2 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. EL DICTAMEN AUTONÓMICO: UNA PROPUESTA DE CUESTIONARIO PARA LA EVALUACIÓN DE LA SUBSIDIARIEDAD

Esta guía está concebida 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. El cuestionario o ficha de evaluación que acompaña, trata de ofrecer toda la información precisa sobre el principio de subsidiariedad y lo que implica la participación en el control de su aplicación.

La ficha 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.

No es casual la elección de este punto de partida, teniendo en cuenta que son varios los Parlamentos autonómicos que participan en la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del CDR, por lo que la utilización de formatos similares constituye una ventaja lógica. 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 concentren su actividad en la participación institucionalizada por la Ley 8/1994, pueden obtener beneficios de las posibilidades que se derivan de la utilización de un formato común de cara al establecimiento de canales de comunicación interparlamentaria.

La ficha de evaluación contiene tres apartados:

- El primero es relativo a la identificación del Parlamento que evalúa y de la iniciativa legislativa objeto de control.
- En el segundo se incluirán los datos relativos al procedimiento parlamentario seguido por cada Parlamento para el control de la subsidiariedad.
- El tercer apartado, es el que concentra el núcleo propiamente dicho de la evaluación de la subsidiariedad, y al que habrán de referirse las explicaciones que siguen.

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 Europea sobre subsidiariedad y proporcionalidad. XV Informe «Legislar mejor» 2007.COM (2008) 586 final.

Son dos 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 LA BASE JURÍDICA DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA EUROPEA: EXCLUSIÓN DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS.

Aún siendo una cuestión vinculada al examen de subsidiariedad, la determinación de la base jurídica en relación con los Tratados y el tipo de competencia de los instituciones de la Unión, supone 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 que figura como anexo de la presente guía, tiene, así mismo, la finalidad de facilitar este cometido.

Lo habitual será que las iniciativas europeas que se remitan se desenvuelvan en el ámbito de las competencias compartidas. No parece lógico que la Unión decida someterse al control de los legislativos de los Estados miembros, remitiéndoles una iniciativa normativa en una materia en la que posee competencia exclusiva y, en el eventual caso de que así fuese, no procedería continuar con la evaluación de la subsidiariedad.

El interés autonómico o la existencia de competencias afectadas por la iniciativa europea objeto de control: Un posible criterio de selección

El artículo 6.1. Ley 8/1994, prevé que el reenvío de las iniciativas europeas recibidas por la CMUE se hará “*sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas*”, lo que supone su remisión indiscriminada a los Parlamentos autonómicos. El elevado número de consultas y la brevedad de los plazos, hace aconsejable limitar la elaboración del dictamen autonómico a los supuestos en los que existan competencias o intereses autonómicos afectados por el proyecto normativo europeo objeto de control.

Cabe precisar al respecto que 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 reviste este mecanismo de control de la subsidiariedad y la oportunidad que tienen los Parlamentos autonómicos para que la perspectiva propia de cada territorio pueda encontrar acogida en la regulación común europea.

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

Conforme al principio de subsidiariedad, la Unión Europea actuará solamente cuando considere que su acción es necesaria y aporta una ventaja clara. Es aquí donde hay que 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 identificación 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 nº 2 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 de 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 Serie A, de 4 de enero de 2008.

Habitualmente, las respuestas a las cuestiones que se incluyen en este apartado de la ficha de evaluación 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.

De conformidad con el artículo 5 del Protocolo nº 2, todo proyecto legislativo debe incluir, así mismo, 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, los 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.

La ficha de evaluación es un instrumento de trabajo que permitirá valorar si la iniciativa legislativa europea es conforme o, en su caso, vulnera el principio de subsidiariedad. Por ello, sin entrar en los pormenores de cual 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 excede del alcance de esta guía, se pueden distinguir, con carácter general, dos supuestos básicos:

- Si la resolución del cuestionario 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 su examen, acordar la toma de conocimiento del proyecto legislativo europeo.
- 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.

Este dictamen 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.

Es preciso insistir, finalmente, en que el objetivo de unificar o estandarizar de algún modo los criterios para la elaboración de los dictámenes autonómicos, además de tratar de simplificar la labor asumida por los Parlamentos autonómicos en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad, lo que pretende es facilitar el flujo de información entre los Parlamentos y el establecimiento de los necesarios mecanismos de cooperación y coordinación.

4. CONCLUSIÓN: UNA NUEVA DIMENSIÓN EUROPEA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

La incorporación de los Parlamentos autonómicos como nuevos actores al diálogo político sobre la subsidiariedad les sitúa ante nuevos cometidos y oportunidades de futuro: Fortalecer la legitimidad democrática de la Unión, acercar Europa al territorio e incorporar, a su vez, a la toma de decisiones europeas las necesidades y particularidades de cada territorio.

Posiblemente la capacidad de los Parlamentos para influenciar en los procesos comunitarios de toma de decisiones dependerá de la habilidad para establecer lazos y tejer redes, así como, de colaborar con aquellas que ya trabajan en potenciar el papel de los poderes locales y regionales.

Fortalecer la legitimidad democrática de la Unión, hacer más presente a Europa en el territorio y acercar las necesidades de cada territorio a las decisiones europeas: un nuevo papel para los Parlamentos autonómicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

COMISIÓN EUROPEA (2008): *Informe sobre Subsidiariedad y Proporcionalidad. XV Informe «Legislar Mejor» 2007*. COM (2008) 586 final, de 26 de septiembre de 2008.

COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA (2008): *Informe de 18 de diciembre de 2007, 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 firmado el 13 de diciembre de 2007.* BOCG. Sección Cortes Generales, Serie A, nº 474, de 4 de enero de 2008.

CARMONA CONTRERAS, Ana M. (2011): *Los dictámenes autonómicos en el sistema de alerta temprana*. Jornadas sobre la aplicación práctica del principio de la subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Zaragoza, Palacio de la Aljafería, 28 de enero de 2011. Disponible en <http://www.fundaciongimenezabad.es>

RUBIO DE VAL, Carmen (2011): *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 la subsidiariedad por parte de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Zaragoza, Palacio de la Aljafería, 28 de enero de 2011. Disponible en <http://www.fundaciongimenezabad.es>

ANEXO

CONTROL PARLAMENTARIO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD - Ficha de evaluación-

El presente cuestionario está concebido como una herramienta a disposición de los 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 Leyes 24/2009, de 22 de diciembre y 38/2010, de 20 de diciembre).

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

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

2. DATOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE CONTROL

Fecha recepción correo CMUE¹	
Finalización plazo 4 semanas²	
Consulta al Gobierno autonómico	
Presentación observaciones GG.PP.	
Órgano parlamentario que aprueba el dictamen	
Norma, en su caso, que regula el procedimiento parlamentario de control (Reglamento Parlamentario, Resolución Presidencia).	
Otros datos de interés relativos a dicho procedimiento	

¹ Art. 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo: “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. Con este fin, las Cortes Generales han habilitado el siguiente correo electrónico: cmue@congreso.es (Comunicación de 13 de abril de 2010, remitida por el Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor de las Cortes Generales).

² Art. 6.2 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo: “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 Europea sobre subsidiariedad y proporcionalidad. XV Informe «Legislar mejor» 2007. COM (2008) 586 final.

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. ¿En qué artículo del Tratado se fundamenta 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.

3.1.3. Interés autonómico o competencias autonómicas afectadas.

En su caso, identifique los preceptos estatutarios que sirven de base jurídica a la competencia autonómica o los motivos que fundamenten la presencia de un interés de la Comunidad Autónoma en la materia regulada por la iniciativa europea.

3.2. ¿ES NECESARIA LA ACTUACIÓN DE LA UNIÓN?: DETERMINACIÓN DE SI EL OBJETIVO DE LA ACCIÓN ADOPTADA PUEDE LOGRARSE MEJOR A NIVEL COMUNITARIO³

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?

³ 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 adoptada a escala nacional, regional o local.

3.2.4. ¿Considera que la actuación de la Unión no es necesaria y que se pueden satisfacer mejor a escala regional los objetivos propuestos?

Señale las razones que avalan y los datos que, en su caso, justifican que la Comunidad Autónoma puede, desde sus competencias legislativas, satisfacer mejor los objetivos que pretendía la actuación normativa de la Unión.

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.

COMPETENCIAS Y BASE JURÍDICA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE LA UE

COMPETENCIAS EXCLUSIVAS (ART. 3. TFUE)	
Ámbito político	Base jurídica
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.

COMPETENCIAS COMPARTIDAS (ART. 4. TFUE)	
Ámbito político	Base jurídica
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 Y BASE JURÍDICA DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS DE LA UE

COMPETENCIAS DE APOYO DE LA UE (ART. 6 TFUE)	
Ámbito político	Base jurídica
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	
Ámbito político	Base jurídica
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