

EL PAPEL DE LAS REGIONES EN LA APLICACIÓN Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD TRAS EL TRATADO DE LISBOA: EL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA Y EL RECURSO POR INCUMPLIMIENTO DE DICHO PRINCIPIO.

Juan Carlos Aréizaga Hernández
Letrado del Parlamento Vasco

SUMARIO

I.- INTRODUCCIÓN	2
II.-EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD	2
III.-EL CONTENIDO DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD	5
IV.- EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA.....	8
V.- EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES	13
VI.- FINALIDAD DEL TEST DE SUBSIDIARIEDAD.....	15
VII.-LA RED DE CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD DEL COMITÉ DE LAS REGIONES	17
VIII.- MODELO APLICADO EN EL PARLAMENTO VASCO.....	18
IX.- REFLEXIONES SOBRE POSIBLES LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO.....	26
X.- RECURSO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA	30
XI.- REFLEXIÓN FINAL.....	34

I.- INTRODUCCIÓN.

La presente exposición se divide en varios apartados, el primero repasa la evolución del principio de subsidiariedad en los tratados de la Unión para situar cronológicamente la situación en la que nos encontramos y el contenido de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En un segundo apartado se expondrá el diseño del sistema de alerta rápida del protocolo de subsidiariedad anejo al Tratado de Lisboa. En tercer lugar se desarrollarán las posiciones sobre el papel de los parlamentos de las regiones legislativas de la Unión Europea recogidas en diversos documentos y declaraciones tanto de la Conferencia de asambleas legislativas de las regiones europeas (CALRE) como de la Asociación de regiones legislativas (REGLEG) y su confrontación con lo expuesto en el Informe elaborado por la ponencia de la Comisión mixta Congreso y Senado para la Unión Europea. Un cuarto apartado dedicado al test de subsidiariedad y su aplicación práctica por el Parlamento Vasco dentro de la red de monitorización impulsada por el Consejo de las Regiones y, en último lugar, las previsiones sobre el recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad que está unido al clásico debate sobre el ius standi de las Regiones ante el citado Tribunal.

II.- EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Las primeras trazas del principio de subsidiariedad las podemos encontrar en el Acta Única Europea (referidas al Medio Ambiente) aunque el momento clave fue su introducción en los Tratados por la reforma de Maastricht. Como regla de funcionamiento, en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea (TCE) y como "principio de buena gobernanza" en el Tratado de la Unión Europea (TUE).

Con posterioridad se introdujo con el Tratado de Ámsterdam, un Protocolo sobre la Aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que hasta la entrada en vigor efectiva del Tratado de Lisboa conforma el cuerpo jurídico en vigor sobre la materia.

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o Tratado Constitucional de la Unión Europea (TCUE) consagró a su vez el principio de subsidiariedad como un "principio fundamental", y, estableció un nuevo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad llamado a sustituir al de Ámsterdam que, como novedad más importante, introdujo la obligación para la Comisión que al iniciar sus acciones, debe tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local.

Fijó también un sistema de alerta temprana, por el cual todo Parlamento nacional o cámara de estos parlamentos podría en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo europeo, y otras propuestas políticas, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, un dictamen motivado con la exposición razonada de las objeciones al proyecto que considerara que no se ajustase al principio de subsidiariedad.

Cada Parlamento o cada cámara debería consultar, cuando procediera, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas, quedando esto a la decisión interna de cada Estado miembro en cuanto al procedimiento a aplicar.

La no aprobación del Tratado Constitucional en los referendums de Francia y Holanda supuso el final del proyecto, aunque la defunción y punto final del TCUE se decretó en la declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007 y en el Consejo Europeo de Bruselas de 21 y 22 de junio de 2007 que abrió el proceso que finalizó con el Tratado de Lisboa.

Se abandonó la idea de un único Tratado Constitucional que sustituiría a todos los anteriores y se utilizó, en lugar de la Convención el sistema clásico de la Conferencia Intergubernamental (CIG) y un Tratado de reforma con las modificaciones de los Tratados existentes que se mantienen en vigor. El TUE conserva su denominación y el TCE pasa a denominarse Tratado sobre el funcionamiento de la Unión (TFUE).

Como acertadamente expone la profesora Mangas lo que se ha hecho con el Tratado de Lisboa ha sido, eliminar la retórica constitucionalista con su liturgia (himno, bandera, leyes..) diseminar parte de su contenido mediante una labor de centrifugado y recolocación de sus preceptos nuevos en los dos tratados TUE y TCE (TFUE).

Entre los elementos que sobrevivieron y han encontrado acomodo en el Tratado de Lisboa se encuentra lo referente al sistema de control del principio de subsidiariedad y el papel de los parlamentos de los estados miembros y eventualmente de los parlamentos regionales, así como el recurso, en determinados casos, ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

El mandato del Consejo introdujo una serie de modificaciones que se plasmaron en la redacción del Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales y en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que sustituyen a los vigentes del Tratado de Ámsterdam, y que a nivel experimental se vienen aplicando a través de una actividad pro-activa de la Comisión y de órganos como la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión Europea (COSAC) y el Comité de las Regiones (CdR).

Es preciso recordar que la mayoría de las competencias son compartidas entre la UE y los Estados miembros por lo que ambos protocolos funcionarán en la mayoría de los casos, en lo que se refiere a los actos legislativos de los órganos de la Unión, o lo que es lo mismo para poder desarrollar

convenientemente este sistema de control, los Parlamentos deberán establecer unos procedimientos específicos, si bien es verdad que en el caso de los parlamentos autonómicos estamos supeditados a lo que se determine a nivel de las Cortes Generales.

No obstante, además de esta vía existen otros mecanismos alternativos que pueden habilitar la participación de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el proceso de aprobación de las normas europeas y que ya se encuentran en funcionamiento como es la red de monitorización de la subsidiariedad del Comité de las Regiones.

III.- EL CONTENIDO DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD.

Como ya hemos expuesto, el TUE sufre una serie de reformas introducidas por el Tratado de Lisboa que afectan al contenido y aplicación del principio de subsidiariedad. Literalmente en los artículos 4 y 5 se establecen las reglas de atribución y de ejercicio de las competencias por parte de los órganos de la UE.

Así en primer lugar el artículo 4, con una técnica legislativa mejorable, se establece la regla general inversa sobre la atribución expresa de competencias a la Unión, y por tanto :

“1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 5, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y

salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.”

Por su parte el artículo 5 TUE (*antiguo artículo 5 TCE*) dispone el contenido del principio de atribución que rige la delimitación competencial entre la Unión y los estados miembros y de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que atienden al ejercicio competencial por los órganos de la Unión. Textualmente dicho artículo prevé:

“1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. En virtud del principio de atribución, la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan. Toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

3. 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.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

4. En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de proporcionalidad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”

La UE tiene competencia exclusiva en política comercial común y en la conservación de los recursos pesqueros, por tanto el resto de las competencias son compartidas entre la UE y los estados miembros, siendo en estos casos de aplicación los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, los cuales no son un mecanismo de atribución de competencias.

En palabras de la propia Comisión (Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad XV Informe Legislativo mejor Com 2008/586 de 26/09/08):

“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).

La subsidiariedad es un concepto dinámico, cuya evaluación irá necesariamente cambiando con el tiempo. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, sea mayor cuando las circunstancias así lo exigen e, inversamente,

implica que se restrinja o abandone cuando ya no se dan las condiciones de subsidiariedad.

La proporcionalidad es un principio rector que permite establecer cómo debe la Unión Europea ejercer sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas (forma y naturaleza de la intervención de la UE). Tanto el artículo 5 del TCE¹ como el Protocolo establecen que la intervención no debe ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos del Tratado. Cualquier decisión debe favorecer la opción menos exigente.”

En definitiva, simplificadamente podemos decir que la aplicación del principio de subsidiariedad se desenvuelve en el plano de las competencias de la Unión y obliga a examinar si es necesario que ésta intervenga en el campo que constituye el objeto de la medida y adopte ésta. Equivale a que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a la ciudadanía

En cuanto se refiere al principio de proporcionalidad este actúa en relación con la modulación de la intervención de la Unión. Es decir, una vez aceptada ésta se trata de verificar *hasta dónde debe llegar* la intensidad de la regulación. Pudiendo resumirse en el siguiente axioma, la intensidad de la acción de la UE no debe exceder de lo necesario (alcance mínimo).

De lo anteriormente expuesto cabe extraer las siguientes consecuencias respecto de la aplicación de los citados principios y de la forma de intervención de los parlamentos nacionales y subestatales:

- 1.- Son principios dinámicos, evolucionan con el tiempo.
- 2.- Regulan el ejercicio de las competencias.
- 3.- Es un control político, no jurídico técnico del contenido concreto de la propuesta, es decir, de la labor legislativa. Por eso intervienen los Parlamentos

¹ Tras la reforma del Tratado de Lisboa art. 5 TUE

en su control, ya que el pronunciamiento es de carácter global, se analiza el cumplimiento o no del principio, en otras palabras, es una valoración política de la necesidad de la medida y de su intensidad.

4.- Según el protocolo su control por los Parlamentos de los estados miembros y eventualmente por los Parlamentos subestatales se aplica exclusivamente a los actos legislativos (directivas, reglamentos y, en su caso, ciertas decisiones) quedando exentos los no legislativos (libros blancos, libros verdes, informes, recomendaciones, dictámenes y consultas).

5.- El protocolo solo regula el ejercicio del control del principio de subsidiariedad, ex ante, a través del sistema de alerta rápida y ex post vía recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, pero guarda silencio respecto del principio de proporcionalidad. Sin embargo, en la práctica, como se expondrá posteriormente en relación con las experiencias coordinadas por el Comité de las Regiones es muy difícil la distinción sistemática entre uno y otro ya que están íntimamente relacionados entre sí.

IV.- EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA.

Conforme con el artículo 3 del protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad, la regla general es que el sistema de alerta temprana solo se aplica a los Proyectos destinados a la adopción de un acto legislativo. Dentro de dicha categoría se encuentran las propuestas de la Comisión, del Parlamento, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las peticiones del el Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones.

El Protocolo también se refiere en su artículo 7 a los actos del Consejo, si bien no se regula específicamente ninguna cuestión al respecto, quedando dentro de una nebulosa ya que en el Protocolo el resto de menciones a la intervención del Consejo es meramente intermediaria de las propuestas de los órganos distintos de la Comisión y del Parlamento.

Dentro del sistema previsto en el Protocolo podemos distinguir entre elementos o procesos que se deben seguir por la Comisión a la hora de proponer un acto legislativo.

En primer lugar un procedimiento ex ante, en el cual antes de proponer un acto legislativo la Comisión habrá de proceder a amplias consultas, teniendo en cuenta en su caso las dimensiones regional y local de las acciones consideradas.

Asimismo, en esta fase todo proyecto de acto legislativo deberá incluir una ficha con los pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, lo que se denomina ficha de subsidiariedad. Posteriormente volveremos sobre esta cuestión porque constituye la base del test de subsidiariedad, baste aquí indicar que en esa ficha se debe tener en cuenta el impacto de la normativa en la legislación regional.

En último lugar, se establece un criterio material según el cual todos los proyectos de acto legislativo tendrán que tomar en cuenta que cualquier carga de carácter financiero o administrativo que recaiga sobre la Unión, sobre los gobiernos estatales, sobre las autoridades regionales y locales, así como sobre los agentes económicos y los ciudadanos sea lo más reducida posible, utilizando un sistema de evaluación de impacto del proyecto.

En definitiva, en palabras de la propia Comisión *“..debe consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos, declara en la exposición de motivos de cada propuesta legislativa las razones por las que considera que la propuesta se ajusta a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y tener en cuenta la carga que recae en la Comunidad, los gobiernos nacionales, las autoridades locales, los operadores económicos y los ciudadanos”*.

Como se puede ver a lo hora de valorar los efectos de cualquier proyecto legislativo la dimensión regional debe ser tenida en cuenta, lo cual no es más que la mera aplicación del principio de subsidiariedad.

A este respecto, debemos recordar que la Comisión en relación con el dialogo estructurado con las regiones, tiene establecido que la consulta deberá realizarse a través de asociaciones estatales y europeas, de colectividades regionales (y locales). No se trata, pues, de una consulta individualizada bilateral en la que las entidades afectadas puedan expresar su posición de manera independiente, sino que los interlocutores de la consulta son asociaciones que tienen que estar en condiciones de emitir una opinión colectiva que satisfaga y represente al conjunto de las entidades que forman parte de ella.²

Tras esta primera fase en la cual son los servicios de la Comisión quienes centran lógicamente este proceso legislativo, llegamos a la parte en la cual intervienen los legislativos de los estados miembros y en donde aparece recogido en el Protocolo el papel los parlamentos subestatales.

Conforme a los protocolos previstos en el Tratado de Lisboa toda esta información deberá ser transmitida directamente a los Parlamentos nacionales. Por lo que se refiere a la Comisión esta transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos de los estados miembros al mismo tiempo que al legislador de la Unión.

Los Parlamentos de los estados miembros dispondrán de un plazo de ocho semanas para emitir un dictamen motivado si consideran que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad, previa consulta, en su caso, a los Parlamento regionales con competencias legislativas.

El dies a quo, a partir del cual comienza el plazo de 8 semanas no es la fecha de recepción por el Parlamento estatal, sino la del envío por la institución respectiva. Esta se determina por el momento en el cual se ha traducido la

² Comunicación sobre el «Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea» [COM (2003) 811 final, de 19 de diciembre de 2003]

propuesta a todas las lenguas de la Unión (momento en el cual se envía al legislador de la Unión).

En relación con los procedimientos a los que estamos acostumbrados en nuestros legislativos, induce un grado de inseguridad jurídica porque desde que se aprueba la propuesta hasta que está en condiciones de ser enviada existe un plazo que varía de un proyecto a otro (7 a 15 días). Si bien, es verdad que tiene como ventaja que se puede trabajar sobre el texto antes de que comience el plazo, aunque esta situación obliga a estar alerta y tiene como desventaja constatada que no siempre toda la documentación que acompaña a la propuesta está traducida (p.ej.: la evaluación de impacto de directiva asistencia sanitaria transfronteriza).

Desde la COSAC y diversas instancias se ha trasladado a la Comisión que se estudie la posibilidad de fijar un plazo cierto y determinado a partir del cual se compute el plazo de 8 semanas, pero de momento nada se ha adoptado al respecto y es difícil que se varíe una forma de trabajo constante de los servicios de la Comisión que además está consagrado expresamente en el propio texto del artículo 4 del protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea.

Por otra parte, solo es necesario elaborar y aprobar un dictamen en caso de que se considere que la propuesta no respeta el principio de subsidiariedad. Como se expresa por la doctrina y la literatura jurídica, el sistema de alerta temprana tiene como finalidad que las instituciones legislativas de la Unión presten atención a las posibles repercusiones de su legislación y, cuando se producen los dictámenes de modo numeroso, obligan a estas a volver a estudiar y revisar la propuesta. En definitiva, es obvio que los Parlamentos como representantes de la ciudadanía y en ejercicio del poder legislativo del Estado no son órganos consultivos ni evaluadores de medidas y, por lo tanto, solo tiene sentido que emitan dictámenes para poner en marcha el sistema.

Ahora bien, no basta un mero pronunciamiento sino que el dictamen tiene que ser motivado, es decir, los Parlamentos deberán expresar los motivos por los que entienden que no es necesaria la intervención de la Unión ya que los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. Ciertos autores advierten del peligro de que se utilice esta vía para detener el desarrollo de la Unión y de la legislación comunitaria, ya que resulta evidente que contando con una mayoría suficiente se dispone de un amplísimo margen para argumentar la existencia de vulneración del principio de subsidiariedad.

Pero evidentemente, como ya hemos expresado, los Parlamentos son los órganos que conforman y expresan la voluntad de los ciudadanos y por tanto su pronunciamiento es político y, en su caso, la Comisión cuenta con medios suficientes para contestar los argumentos que se plasmen en los dictámenes si estos se utilizan de una forma no acorde con el espíritu y finalidad para la que se ha diseñado el sistema de alerta.

El protocolo prevé que cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto. Esto nos da un total de 54 votos.

La regla general de funcionamiento del sistema implica que los órganos proponentes de la Unión tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional. Ahora bien, no hay una obligación formal de informar al Parlamento nacional afectado de la manera en que se ha tenido en cuenta su dictamen.

No obstante el protocolo ha diseñado un sistema que conlleva para el órgano comunitario el deber de reexamen de la iniciativa mediante el procedimiento denominado por la doctrina como “tarjeta a marilla” y “tarjeta naranja.

1.- Tarjeta amarilla, el deber de reexaminar queda limitado al autor de la iniciativa

Si 1/3 de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (18) es contrario a la propuesta supone la revisión y la obligación de adoptar una decisión sobre su mantenimiento, modificación o retirada.

2.- Tarjeta naranja, el deber de reexaminar por el legislador de la Unión

Si la mitad de los votos de los Parlamentos nacionales (27) es contrario a la propuesta, en caso de que el órgano autor decida el mantenimiento deberá emitir un dictamen motivado que será enviado junto con los dictámenes de los parlamentos estatales al Legislador comunitario.

Cabrá la desestimación de la iniciativa en caso de que así lo decida un 55% de los miembros del Consejo o la mayoría de los votos del Parlamento Europeo por considerar que la propuesta es incompatible con el Principio de Subsidiariedad.

En realidad este sistema deja en manos del legislador comunitario la decisión de seguir adelante con la propuesta. Además resulta evidente que no solo el número de dictámenes recibidos sino sobre todo de que países proceden serán determinantes para el devenir del proyecto.

V.- EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES.

Ya se ha indicado que el protocolo prevé que los parlamentos estatales consultarán a los parlamentos regionales «cuando proceda». Ahora bien la participación de las asambleas legislativas subestatales en el procedimiento se deriva, en el derecho de la Unión, a su tratamiento y resolución por el ordenamiento jurídico interno de cada estado miembro y, por tanto, que en ese ámbito debe concretarlas atendiendo a su propia estructura normativa y de acuerdo con sus tradiciones constitucionales.

En este sentido cabe recordar que tanto a nivel de la CALRE como de REGLEG se han vertido diversos pronunciamientos en relación con la participación de los entes subestatales en el procedimiento legislativo de la Unión a través de la aplicación del principio de subsidiariedad y del mecanismo de alerta temprana.

Cabe citar a efectos meramente recordatorios en el caso de la CALRE las declaraciones de Cataluña de 25 de octubre de 2005, de Venecia de 31 de octubre de 2006 y de Euskadi de 4 de noviembre de 2008. En caso de REGLEG las declaraciones de Barcelona de 16 de noviembre de 2007 y de Bruselas de 5 de diciembre de 2008. Además dentro de la CALRE está constituido un grupo de trabajo sobre la subsidiariedad que ha producido una serie de documentos al respecto.

De las citadas declaraciones y documentos se pueden extraer una serie de criterios generales que se pueden exponer de la siguiente manera:

1.- El procedimiento y el método de concertación se deben acordar entre el parlamento nacional y los parlamentos regionales.

2.- El procedimiento de concertación se debe llevar a cabo con los parlamentos nacionales siempre que una propuesta de acto legislativo se refiera a competencias regionales o imponga una obligación a las regiones.

3.- La consulta debe permitir a los parlamentos regionales formar su posición y expresarla al parlamento estatal

4.- La posición de los parlamentos regionales tiene que ser tenida en cuenta por el parlamento estatal en el momento de elaborar su dictamen y tiene que ser determinante en caso de que la competencia interna sobre la propuesta legislativa corresponda en exclusiva a las regiones.

La Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales estableció un Grupo de Trabajo para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del sistema de alerta temprana previsto en el Protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad y elaborar un informe en este sentido cuyas conclusiones están publicadas en el BOCG de 4 de enero de 2008.

Los Parlamentos autonómicos no han sido consultados expresamente dentro del proceso llevado a cabo por la Comisión Mixta para la UE de las CC.GG, cuando el objetivo final es establecer un procedimiento que va afectarlos directamente. La mera consulta no implica que las CC.GG no sean soberanas para regular y aprobar el régimen que estimen oportuno, pero hubiera sido conveniente entre otras cosas para estudiar protocolos de colaboración administrativa, regulación de entornos informáticos, etc...

No obstante, en relación con la consulta a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, dentro del amplio margen de actuación que el Protocolo deja a los Estados miembros, el informe propone una serie de recomendaciones que son interesantes para incorporarse a la reforma legislativa propuesta y que reproducimos a continuación:

1.- Procedimiento de remisión automática a los Parlamentos autonómicos de las iniciativas legislativas europeas, - sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas-, por las dificultades que plantea la calificación individualizada de cada iniciativa, así como la brevedad de los plazos con los que se desarrolla el Sistema de Alerta Temprana

2.- El plazo para que el dictamen motivado aprobado por un Parlamento autonómico pueda ser tenido en consideración por las Cortes Generales puede establecerse en tres semanas desde su remisión, pues un plazo mayor impediría que las Cortes Generales tuvieran tiempo para deliberar y adoptar una decisión.

3.- El dictamen motivado aprobado por una Cámara autonómica sería publicado y remitido a la Subcomisión (se prevé como órgano de estudio). Tanto dicha Subcomisión como los demás sujetos legitimados para iniciar el procedimiento podrán hacer suyo dicho dictamen o presentar otros alternativos que se debatirían conjuntamente con el elaborado por el Parlamento autonómico.

4.- La Comisión Mixta, si aprobase un dictamen motivado, podrá acordar por mayoría de 3/5, que se acompañe a su dictamen alguno de los que puedan haber remitido algún Parlamento autonómico, si entiende que puede servir para reforzar políticamente su criterio.

En todo caso quedan cuestiones pendientes que deberán ser estudiadas tales como:

1.- Supuestos en los que la medida legislativa afecte a las competencias exclusivas de las CC.AA o suponga la afectación de una competencia singular de una Comunidad Autónoma.

2.- La posibilidad de establecer algún nivel de vinculación de la respuesta, al menos del Senado, cuando los dictámenes de los parlamentos autonómicos se posicionen mayoritariamente en contra del proyecto legislativo comunitario.

VI.- FINALIDAD DEL TEST DE SUBSIDIARIEDAD.

Como ya hemos enunciado anteriormente el control de la subsidiariedad y la realización del correspondiente test es un control político, que como manifiesta la doctrina su finalidad es evaluar y constatar:

- 1.- Si las normas son necesarias.
- 2.- Si las normas aportan un beneficio claro.
- 3.- Si las normas son proporcionales a los objetivos del Tratado.

Para dicho fin, como ya se indicó anteriormente, el artículo 5 del protocolo de subsidiariedad prevé que todo proyecto legislativo debe incluir una ficha que permita evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad a fin de analizar:

- a).- El impacto financiero
- b).- Los efectos de la Directiva en la normativa desarrollada por los Estados y, cuando proceda, por la legislación regional.
- c).- Indicadores cualitativos y cuantitativos que justifiquen la necesidad de legislar a nivel de la Unión.
- d).- Las cargas administrativas y/o financieras a nivel de la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales sea lo más reducida posible y proporcionada a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Dicho esto como se realiza el test concreto por parte del Parlamento. Sobre esta cuestión no existe un modelo determinado, recordemos que se trata de plasmar un acuerdo parlamentario motivado solo en el caso de que fuera contrario al proyecto legislativo europeo por incumplimiento del principio de subsidiariedad. Ahora bien, cualquier análisis puede seguir el siguiente esquema propuesto por la red de subsidiariedad del Comité de las Regiones:

1.- Verificación de que el principio de asignación de competencias ha sido respetado, es decir, la base jurídica del proyecto en relación con el Tratado y el tipo de competencia de los órganos de la Unión.

2.- Verificación de las condiciones asociadas al principio de subsidiariedad. Es decir, los objetivos de la propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, las ventajas de la acción, los aspectos transnacionales, los perjuicios que se puedan dar en caso de no adopción de la medida a nivel comunitario y su alcance respecto de las competencias de los estados. Cuestiones que se nuclean alrededor de las denominadas tres pruebas de contraste:

- a).- Prueba de la necesidad
- b).- Prueba del beneficio claro
- c).- Prueba del alcance mínimo

3.- Verificación de las condiciones asociadas al principio de proporcionalidad³. Estas responden al nivel de la medida más o menos restrictiva en función del resultado y que se responden en función de las siguientes cuestiones:

- a).- Prueba de la efectividad
- b).- Prueba de eficiencia
- c).- Prueba de la restricción jurídica mínima
- d).- Prueba del coste mínimo
- e).- Prueba del alcance mínimo
- f).- Consideración de los factores locales y regionales en la consulta y análisis del impacto

Las instancias europeas están buscando y poniendo en marcha mecanismos que permitan aplicar ya en el proceso legislativo algunas innovaciones presentes en los textos legales sin esperar a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

³ No podemos olvidar que aunque el sistema solo se aplica sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, este se encuentra íntimamente ligado al principio de proporcionalidad.

La Comisión desde septiembre de 2006 envía sus propuestas a los Parlamentos nacionales en la lengua que estos soliciten para que, en su caso, le remitan observaciones o dictámenes pudiendo indicar a modo de ejemplo que en el año 2007 ha recibido 166 dictámenes de Parlamentos nacionales⁴. Igualmente la COSAC y el Comité de las Regiones han hecho pruebas piloto.

VII.- LA RED DE CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.

El Comité de las Regiones tiene entre sus prioridades políticas el control de la subsidiariedad, en este sentido ha elaborado una amplia documentación sobre este asunto, además y en colaboración con la CALRE, ha realizado acabo una serie de pruebas sobre el protocolo de subsidiariedad.

El Comité ha creado una red de control de la subsidiariedad interactiva, mediante la que se pretende crear un espacio de información en un doble sentido, conociendo las propuestas políticas de las autoridades de la Unión Europea y remitiendo por parte de los poderes regionales o locales las propuestas y opiniones que las mismas les merezcan (actualmente la red cuenta con 97 miembros). Esta red seguirá funcionando una vez entre el Tratado en vigor y aunque solo se aplicará sobre las materias que son competencia del CdR o sobre las que debe ser consultado, permitirá a los Parlamentos regionales remitir sus dictámenes para que a la vez que a las Cortes Generales se puedan tener en cuenta en otras instancias de la Unión en esta fase consultiva.

El CdR con los dictámenes recibidos, elabora su propio documento de evaluación y propuesta, todo ello en un plazo de 6 semanas para remitirlo a su vez a los Parlamentos nacionales.

⁴ Fuente Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad (XV Informe Legislar Mejor 2007)

VIII.- MODELO APLICADO EN EL PARLAMENTO VASCO.

El Parlamento Vasco participa en la aplicación del protocolo diseñado por el Comité de las Regiones para la Red de control de subsidiariedad, a la que se adhirió en el año 2006, en función del acuerdo de colaboración de la CALRE con el CdR.

Para ello se ha elaborado un procedimiento provisional, el cual está sometido a revisión y que de momento no está en el Reglamento ni ha adoptado forma de resolución interpretativa.

Este procedimiento tiene los siguientes elementos que pasaremos a continuación a detallar:

- 1.- Debate y resolución por la Comisión sectorial competente por la materia.
- 2.- Remisión de Informes por parte del Gobierno y comparencias de sus responsables ante Comisión.
- 3.- Informe y propuesta de resolución por los servicios de la Cámara.
- 4.- Plazo máximo de 7 días para la emisión de alegaciones por parte de los grupos parlamentarios.
- 5.- *En caso de no recibir alegación alguna supone aprobación por asentimiento tácito.*
- 6.- Para la posible resolución discrepancias se puede arbitrar una reunión conjunta de la Mesa de la comisión con los portavoces.
- 7.- Remisión al órgano consultante y a la Mesa para su toma de conocimiento.

Entre los diversos modelos existentes en el derecho comparado de momento en el Parlamento Vasco se ha optado por el sistema de derivar el estudio y decisión a la Comisión sectorial que por razón de la materia resulte competente, es decir, no se concentra en un solo órgano (Comisión de

relaciones exteriores y asuntos europeos), sino a través del control difuso de tal manera que participen el mayor número de parlamentarios.

En cuanto a procedimientos decididos en el momento actual solo un pequeño número de parlamentos han regulado los procedimientos internos para la puesta en marcha el mecanismo de alerta temprana, e incluso en algunos casos de Parlamento Bicameral, solo una de las cámaras lo ha regulado. En la página web de la COSAC se puede ver el estado de la cuestión actual. Así con el procedimiento aprobado completamente, están Dinamarca, Holanda y Lituania. Con el procedimiento diseñado pero no aprobado o parcialmente diseñado Alemania, Austria, Chipre, Finlandia, Hungría, Malta, Portugal, Rep. Checa, Reino Unido y Eslovenia. En total solo 13 estados de los 27 estados miembros.

Un resumen de los diversos estudios y modelos se puede encontrar en el pormenorizado Informe de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa.

Evidentemente, es difícil establecer un modelo de carácter general óptimo puesto que todos tienen pros y contras. El sistema de la Comisión sectorial presenta problemas de cara a dar la respuesta rápida en cuanto que sus componentes no tienen porque ser especialistas en el conocimiento de los procedimientos europeos y de los conceptos utilizados por las instituciones europeas. Por el contrario presenta una ventaja absolutamente ligada con el fundamento del principio **“Garantizar que las decisiones se adopten lo más cerca posible del ciudadano”**

Sin discutir la bondad del sistema de órganos especializados, si lo que se pretende es acercar a los ciudadanos, recluir el test de subsidiariedad a un órgano especializado, realmente no contribuye a la identificación de la ciudadanía con los procesos de decisión, por lo que involucrar al mayor número

de parlamentarios es una forma de que los ciudadanos puedan acceder más fácilmente a este tipo de procedimientos especializados.

Además para acercar a la ciudadanía, las iniciativas debieran incluirse en la página Web de la Cámara de manera que puedan ser objeto de sugerencias y peticiones de organizaciones y de ciudadanos afectados. En este sentido, la existencia de procedimientos participativos de la ciudadanía a través de la denominada “e-democracia” ya puestos en marcha en el Parlamento Vasco y recogidos en el artículo 108 del Reglamento pueden ser un cauce para activar la participación ciudadana.

No obstante, el sistema holandés puede ser una solución a explorar a nivel de los parlamentos autonómicos para adecuar la especialización requerida por la propia naturaleza de la legislación europea y la necesidad de que se acerque a la ciudadanía. Es decir, este modelo, prevé una Comisión mixta de composición variable en la que se encuentran miembros de la Comisión de asuntos europeos y miembros de la Comisión sectorial.

Por otro lado, dado la brevedad de plazos se hace muy difícil la intervención del Pleno en estos procesos aun contando en el mejor de los casos con 4 semanas. En las experiencias en las que ha intervenido el Parlamento Vasco se ha utilizado el plazo de 6 semanas máximo entre la recepción de la documentación y la remisión del dictamen al CdR.

Dentro del procedimiento se ha arbitrado la intervención del Gobierno, para que remita en el plazo más breve posible la información sobre la iniciativa legislativa europea, su incidencia en el derecho y en los intereses de la Comunidad Autónoma y su opinión sobre el respeto al principio de subsidiariedad.

A dichos efectos se envían los informes sobre subsidiariedad y proporcionalidad elaborados por la Dirección de Asuntos Europeos y por el Departamento competente por la materia. El informe de la Dirección de Asuntos Europeos incorpora la valoración hecha por la Delegación del

Gobierno Vasco en Bruselas desde la perspectiva europea; y la de los servicios jurídicos centrales del Gobierno Vasco respecto de su incardinación con las competencias estatutarias. El informe del departamento sectorial incide esencialmente en el ámbito material y las modificaciones y afectaciones que el proyecto puede tener en su gestión y/o prestación de servicios.

Además atendiendo al sistema organizativo y competencial interno propio de la Comunidad Autónoma del País Vasco, podrá darse traslado a las Juntas Generales de los Territorios Históricos solo cuando puedan resultar afectadas sus competencias para que eleven las consideraciones que estimen oportuno.

Una vez recibidos los Informes del Gobierno Vasco sus responsables comparecen ante la Comisión para exponer el contenido y atender y resolver las cuestiones, preguntas, aclaraciones o información adicional que se le soliciten por los parlamentarios.

Cumplido dicho trámite la Mesa encarga a los servicios de la Cámara la elaboración de un borrador de Resolución, el cual se remite a la Mesa y a los grupos parlamentarios para que efectúen las consideraciones oportunas. En caso de no manifestar ninguna objeción se entiende aprobado el dictamen por asentimiento y se remite al órgano autorizado para su envío al CdR y a la Mesa del Parlamento para su conocimiento. En el caso de que se formulara alguna observación esta se adjunta como anexo a la Resolución.

Si hubiera discrepancias o dudas sobre el contenido de la Resolución se arbitra una reunión de la Mesa de la Comisión con los portavoces de cara a llegar a una posición común y, en caso, de imposibilidad pudiera someterse a votación utilizando el voto ponderado.

A modo de ejemplo el procedimiento utilizado por el Parlamento Vasco en cada uno de los 3 procesos impulsados por el CdR en los que se ha participado ha sido el siguiente:

I.- El primer test sobre el paquete de política energética (3 reglamentos y 2 directivas).

El periodo previsto en el que se debía desarrollar todo el proceso eran 6 semanas comprendidas entre el 12 de octubre de 2007 al 23 de noviembre de 2007.

La documentación se recibió el 17 de octubre de 2007, es decir, 5 días consumidos.

Los informes del gobierno se recibieron entre el 30 de octubre y el 6 de noviembre.

Las comparecencias ante la Comisión de Industria se celebraron el 12 de noviembre, lo que supone que había transcurrido 1 mes desde el inicio del procedimiento.

La propuesta de resolución elaborada por los servicios de la cámara se remitió a los grupos parlamentarios el 13 de noviembre.

Una vez transcurrido el plazo de 7 días sin recibir alegaciones se entendió la aprobación tácita de la resolución la cual concluyó que la propuesta comunitaria cumplía con el principio de subsidiariedad.

El 22 de noviembre se envió al CdR y se tomó conocimiento por la Mesa del Parlamento Vasco.

II.- Test en materia de inmigración (3 directivas y 1 comunicación de la Comisión)

El periodo previsto en el que se debía desarrollar todo el proceso eran 6 semanas comprendidas entre el 21 de noviembre de 2007 al 11 de enero de 2008.

La documentación se recibió el 23 de noviembre de 2007, es decir, 2 días consumidos.

Los informes del gobierno se recibieron el 3 de diciembre de 2007. En este caso, además se remitió a las Juntas Generales de los Territorios Históricos para recabar su opinión, recibándose solo la respuesta de las Juntas Generales de Gipuzkoa el 21 de diciembre.

Las comparecencias ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales se celebraron el 26 de diciembre, lo que supone que había transcurrido poco más de 1 mes desde el inicio del procedimiento.

La propuesta de resolución elaborada por los servicios de la cámara se remitió a los grupos parlamentarios el 27 de diciembre.

Una vez transcurrido el plazo de 7 días sin recibir alegaciones se entendió la aprobación tácita de la resolución la cual concluyo que la propuesta comunitaria cumplía con el principio de subsidiariedad.

El 7 de enero de 2008 se envió al CdR y se tomó conocimiento por la Mesa del Parlamento Vasco el 15 de enero.

La dificultad de la ejecución de este test es notable porque se desarrolló en un mes como diciembre en el que la actividad parlamentaria gira entorno a la aprobación de los presupuestos además de los diversos días festivos que inciden en esa época.

Según los datos ofrecidos por el CdR participaron en el proceso 49 de los miembros de la red de subsidiariedad y solo 7 emitieron resolución.

III.- Test sobre la directiva Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza. (1 directiva).

Me voy a detener en este test ya que en el convergen dos situaciones especiales, una de resultado ya que se concluyó que la propuesta vulneraba el principio de subsidiariedad y, en segundo lugar, porque prácticamente se desarrolló en el espacio temporal de 4 semanas, que se prevé que será el tiempo con el que se contará una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa.

El periodo previsto en el que se debía desarrollar todo el proceso eran 6 semanas comprendidas entre el 1 de septiembre de 2008 al 17 de octubre de 2008.

Aunque, la propuesta por la Comisión se aprobó el 2 de julio, el CdR atendiendo a las sugerencias de los miembros de la red, respecto de las limitaciones de carácter constitucional y político en relación con el mes de agosto, que no rigen para los órganos de la Unión (cuestión sobre la que hablaremos más tarde) y dado que estábamos ante un test de funcionamiento o simulacro, decidió que los plazos para su realización comenzaran a partir del 1 de septiembre. Aún así la documentación se recibió el 16 de septiembre de 2008, y no toda traducida al castellano.

En este caso concreto, no se remitió esta documentación a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, ya que en virtud del reparto competencial existente en la Comunidad Autónoma estos carecen de competencias en materia de sanidad y por tanto la propuesta no afectaba a sus funciones y ámbito competencial

Los informes de evaluación de la subsidiariedad elaborados respectivamente por el Departamento de Sanidad y la Dirección de Asuntos Europeos del Gobierno Vasco se recibieron el 1 de octubre de 2008 y las comparencias del Gobierno ante la Comisión de Sanidad se celebraron el 6 de octubre. Es

decir, desde la comparecencia citada hasta la fecha límite para enviar el informe solo quedaba un plazo de 11 días naturales.

La Mesa de la Comisión de Sanidad, a la vista de lo expresado por los representantes del Gobierno, el contenido de sus respectivos informes y de lo expuesto en las diversas intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios, siguiendo la práctica de los dos test anteriores encomienda a los servicios jurídicos la elaboración del borrador de dictamen.

El envío a los grupos parlamentarios del borrador se realiza al día siguiente de las comparecencias, 7 de octubre, y a partir de esta fecha se otorga a los grupos un plazo de 48 horas para que pudieran manifestarse, en su caso, en contra del mismo. De no existir oposición, el dictamen se consideraba aprobado.

La razón de la brevedad del plazo es obvia, en caso, de que hubiera discrepancias con el contenido de la propuesta de dictamen, habría que arbitrar un procedimiento para obtener, en su caso, la aprobación de la propuesta o su rechazo por la Comisión. Además, antes del envío del texto al CdR, por los servicios de la Cámara debía traducirse al inglés, francés o alemán.

En el presente caso, a diferencia de los dos test anteriores, el dictamen concluía que la propuesta de directiva incumplía el principio de subsidiariedad y se desarrolló en la práctica en el plazo de 4 semanas.

Antes de expirar el plazo, y a la vista del contenido del dictamen y en función del escaso plazo con el que se contaba, la Mesa de la Comisión convocó una reunión con los portavoces para el 10 de octubre, en la cual se llegó a una posición común en la misma línea que la mantenida en la propuesta de dictamen concluyendo que la directiva incumplía el principio de subsidiariedad.

Con fecha 14 de octubre la resolución se envió tanto al CdR como a la Mesa del Parlamento que tomó conocimiento de la misma en su reunión de 30 de octubre de 2008.

En este caso conviene comentar que el Parlamento Europeo en su sesión de 25 de septiembre de 2008, ya que para dicha institución no incide la limitación del mes de agosto, rechazó la propuesta de directiva, si bien los servicios de la Cámara tuvieron la información sobre dicha circunstancia cuando ya había concluido el proceso en la Comisión de Sanidad. De haber contado con dicha información en tiempo real, es evidente que la misma hubiera sido de utilidad a los grupos parlamentarios para fijar su posición.

Como se ve, si a la par de la fugacidad de los plazos del mecanismo de alerta rápida se une la complejidad de la propuesta legislativa, como en el caso concreto que nos ocupa, da idea de la dificultad para poder desarrollar el trabajo con los medios existentes y en el plazo requerido. A meros efectos ilustrativos, cabe citar que en el informe final elaborado por el CdR solo 17 miembros de la red de 10 estados emitieron dictamen, entre ellos 5 parlamentos subestatales Cataluña, Emilia Romagna, Euskadi, Schleswig-Holstein y Vorarlberg.

IX.- REFLEXIONES SOBRE POSIBLES LÍNEAS FUTURAS DE TRABAJO.

A continuación expondremos una serie de consideraciones respecto de posibles líneas de trabajo de cara a la implantación definitiva del mecanismo de “Alerta Rápida”.

A la vista de la experiencia, resulta evidente que los procedimientos normales existentes en el Reglamento de la Cámara y los usos habituales difícilmente se acoplan con las exigencias derivadas del protocolo de subsidiariedad, de la activación del mecanismo de alerta rápida y de la resolución, en su caso, en plazo del test de subsidiariedad.

Es preciso tener en cuenta que una vez entre en vigor el Tratado de Lisboa (previsto para el 1 de enero de 2010) los Parlamentos de las CC.AA intervendrán conforme con lo dispuesto en el artículo 6 del Protocolo de subsidiariedad, y aunque todavía está pendiente la regulación legislativa por parte de las Cortes Generales, se participará en el procedimiento de consulta que con carácter general a nivel del Estado se establezca, tal y como se desprende de dicho protocolo y se ha concluido por unanimidad en el informe de la ponencia constituida al efecto en la Comisión Mixta Congreso y Senado para la Unión Europea.

Para poder desarrollar las nuevas funciones será preciso dotar de medios personales y recursos materiales suficientes a la unidad administrativa que en el Parlamento resulte encargada de realizar los escrutinios previos de las propuestas.

El procedimiento parlamentario deberá ser ágil y garantizar en todo momento la fidelidad de la transmisión de los documentos y de las firmas autorizadas. Los trámites de calificación por la Mesa de las propuestas y, en su caso, remisión del dictamen a las CC.GG podrían sustanciarse de forma prácticamente virtual estableciendo los protocolos que garanticen la regularidad y validez de las actuaciones que se deben desarrollar para la transmisión de los documentos (entornos informáticos con controles de firma electrónica).

Cuando las cámaras están fuera del periodo de sesiones habrá que arbitrar un mecanismo de habilitación automática de la Comisión que corresponda sin necesidad de pedir autorización.

Este problema en relación con el mes de agosto es especialmente delicado y de hecho se ha puesto de manifiesto en las conclusiones de la COSAC de 4 de noviembre de 2008, según la cual la Comisión ha indicado informalmente que no tendrá en cuenta las 4 semanas de agosto para el cálculo de la fecha límite para la recepción de los dictámenes motivados. El tiempo dirá si efectivamente

La Comisión formalizará esta posición así como si el Consejo y el Parlamento Europeo tendrán una posición similar al respecto, aunque de momento no parece que vaya a ser así.

En los periodos de disolución del parlamento en teoría sería la Diputación Permanente el órgano competente para adoptar la decisión correspondiente, si bien creo que en la práctica será difícil que intervenga en el mecanismo de alerta rápida salvo que sea una cuestión flagrante detectada con anterioridad, en la fase de escrutinio previo.

El parlamento, además de dotarse de una organización y de un funcionamiento adecuados, debe estar suficientemente asistido y contar con el apoyo técnico necesario para poder preparar los trabajos y llevar a buen término y ejercer con eficacia su función.

Además de crear una unidad técnica dentro de los servicios de la Cámara podría crearse una Subcomisión permanente encargada del examen de las propuestas legislativas europeas. Una vez seleccionada una propuesta por dicha Subcomisión en la cual se viera indicios de que no se cumple el principio de subsidiariedad podría encargarse a un ponente la redacción de la propuesta de cara a su presentación y aprobación en la Comisión que por razón de la materia le corresponda el conocimiento y resolución definitiva.

Es un lugar común puesto de manifiesto por la doctrina que para ser eficaces se debe actuar sobre el calendario legislativo y seleccionar las propuestas que puedan ser de interés para el parlamento autonómico para su seguimiento y control. El problema de este sistema es que pueden generarse disfunciones cuando la selección realizada por la asamblea legislativa autonómica no coincida con las previsiones de las CC.GG, si bien al parecer estas pretenden remitir todas las propuestas sin discriminación por razón del ámbito competencial.

Si se contempla el programa legislativo de la Comisión para el año 2009 (documento com 712/2008) este alberga todo tipo iniciativas legislativas, no legislativas, y demás tipología de documentos, por lo que es difícil extraer consecuencias claras sobre cuales pueden ser las propuestas determinantes para realizar su seguimiento.

Dada la avalancha de propuestas legislativas europeas (p.ej.: solo la Comisión en el año 2006 produjo 474 iniciativas de ese carácter) o la de documentos tales como informes, comunicaciones, libros verdes y blancos y la imposibilidad material de los Parlamentos de las CC.AA puedan hacer frente a las mismas se podrían arbitrar una serie de mecanismos a efectos de facilitar el control del Parlamento sobre el Gobierno. A dichos efectos, se podría impulsar un proyecto/proposición de Ley que regule las relaciones del Gobierno y el Parlamento en esta materia. Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso, podría establecerse un instrumento de carácter convencional que regule dichas relaciones, tal y como existe en Alemania entre el Gobierno y el Bundestag.

Aunque el Parlamento Vasco y otras cámaras autonómicas cuentan con los mecanismos de la CALRE y en su caso las posibilidades de alcanzar acuerdos con el Parlamento europeo para la utilización del sistema IPEX, no podemos obviar que es preciso aprovechar los recursos públicos existentes, y es el Gobierno el que cuenta con más medios que pueden redundar en beneficio del Parlamento y de la ciudadanía a la que representa.

A modo de hipótesis se puede desarrollar un modelo que contuviera los siguientes pasos:

- 1.- Al inicio del ejercicio y una vez conocido el calendario legislativo anual de la Comisión, el Gobierno de la Comunidad Autónoma podría presentar ante el Parlamento un Informe sobre el programa legislativo de los órganos de la Unión emitiendo su parecer sobre las propuestas a evaluar. Se podría articular un debate en el Pleno o bien en la Comisión de Asuntos europeos, pudiendo presentarse propuestas de resolución a fin de seleccionar los proyectos correspondientes.

2.- Constitución de una Ponencia permanente que evalúe los informes del Gobierno y siga la situación de las propuestas legislativas con apoyo de los servicios de la Cámara creados ex profeso para este procedimiento y en la cual los grupos parlamentarios pudieran presentar propuestas de análisis y seguimiento complementario sobre proyectos legislativos de la UE distintos de los recogidos en el informe del Gobierno.

3.- En caso de que alguna propuesta a juicio de la ponencia pudiera incurrir en incumplimiento del principio de subsidiariedad, cuando esta llegue oficialmente, se podría seguir el procedimiento que se haya arbitrado por el Parlamento, por ejemplo podría ser una reunión conjunta de la Comisión de Asuntos europeos y la comisión sectorial competente en razón de la materia.

4.- La tramitación del dictamen podría seguir el procedimiento previsto para las Proposiciones no de Ley con algunas particularidades. Si hubiera discrepancias habría que arbitrar sistemas para resolver las mismas, bien mediante el sistema tradicional de constitución de ponencia interna, bien mediante un sistema de debate y votación en Junta de Portavoces –voto ponderado-, bien en votación directa en la Comisión conjunta o mediante avocación por el Pleno.

5.- En consonancia con el objetivo del principio de subsidiariedad y para acercar a la ciudadanía, sería conveniente establecer cauces específicos para interpelar a la participación ciudadana (instrumentos de e-democracia) en esta materia y que pueda presentar su opinión para en su caso coadyuve a fijar su posición a los grupos parlamentarios.

6.- Es necesario establecer mecanismos de información y coordinación. No cabe duda que el acceso directo al sistema IPEX⁵, es decir, la participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas en este sistema de intercambio de información simplificaría enormemente el escrutinio de las propuestas.

⁵ Sistema de intercambio de información interparlamentaria de la unión europea que permite sistematizar el intercambio de información en tiempo real, el seguimiento procedimental mutuo en todas las materias y el acceso a la documentación vinculada a cada iniciativa en marcha en los respectivos parlamentos

Sin perjuicio de lo anterior se podría establecer una Red de los Parlamentos autonómicos utilizando los cauces de la COPREPA a fin de optimizar recursos que permita compartir diagnósticos y evaluaciones y que por economía de escala redunde en la simplificación del trabajo.

Y por supuesto, es indudable que es necesario implementar un sistema de coordinación y colaboración con las Cortes Generales para la recepción de la documentación, entornos informáticos, seguridad de las transacciones, etc...

En último lugar unido al acceso al IPEX se considera conveniente establecer mecanismos de colaboración con la COSAC vía convenio con la CALRE.

A este respecto cabe recordar que el artículo 10 del Protocolo sobre el papel de los Parlamentos nacionales contempla a la COSAC como:

“...Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión podrá dirigir al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente. Esta Conferencia fomentará además el intercambio de información y buenas prácticas entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y entre sus comisiones especializadas. La Conferencia podrá asimismo organizar conferencias interparlamentarias sobre temas concretos, en particular para debatir asuntos de política exterior y de seguridad común, incluida la política común de seguridad y de defensa. Las aportaciones de la Conferencia no vincularán a los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.

X.- RECURSO ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA DE LA UNIÓN EUROPEA (EL ACCESO DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES AL TJUE EN DEFENSA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD)

El Tratado de Lisboa conservó en materia de impugnación de actos generales (legislativos) de la Unión las dos previsiones a favor del CdR y de los Parlamentos nacionales que se encontraban en el frustrado Tratado Constitucional.

En relación al ius standi de las Regiones ante el TJUE existen numerosas monografías y estudios sobre la materia (por citar a las profesoras Maite Zelaia, Marta Sobrido, o al profesor Martín y Perez de Nanclares), o también a Miquel Palomares (dentro de su trabajo “Las relaciones entre la Generalitat de Cataluña y la UE en el EAC de 2006”) y por lo tanto nos remitimos íntegramente a las mismas.

No obstante las previsiones del Tratado de Lisboa pueden abrir a las regiones posibilidades de intervención ante el TJUE para defender sus intereses y sus competencias ante actuaciones comunitarias que no respeten el principio de subsidiariedad.

El artículo 8 del protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad prevé:

“El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.”

En primer lugar nos vamos a referir a las previsiones de intervención del CdR. Se reconoce al CdR legitimación para interponer recursos de anulación contra los actos legislativos europeos siempre que se den dos condiciones:

- a).- Que vulneren el principio de subsidiariedad y
- b).- Que sea preceptiva la consulta al propio Comité dentro del procedimiento legislativo ordinario.

Mediante esta vía, y siempre y cuando las regiones con poderes legislativos puedan imponer su criterio dentro del CdR podrán interponer ante el TJUE los recursos de anulación correspondientes por vulneración del principio de subsidiariedad.

No obstante, esta vía es limitada ya que en todo caso se dan dos problemas:

- a).- Quedan fuera los actos legislativos que incumplan el principio de subsidiariedad pero en cuyo procedimiento de adopción no es necesario que el CdR emita su dictamen.
- b).- No cabe duda que la heterogeneidad de los miembros que integran el CdR (regiones, entes locales, etc...) que responde a la distinta estructura constitucional interna de los 27 estados miembros de la Unión supone una limitación para la posición de las regiones con competencias legislativas.

Según ha considerado el propio CdR en su reunión del pasado 16 de septiembre de 2008, desde el punto de vista político, un recurso ante el Tribunal de Justicia relacionado con la subsidiariedad sería claramente más legítimo si el CdR ya hubiera denunciado anteriormente problemas relacionados con la subsidiariedad en los dictámenes relativos a esas cuestiones. Por lo tanto, los dictámenes del CdR deberían incluir habitualmente

referencias a cuestiones de subsidiariedad, y debería informarse a los ponentes de los problemas jurídicos planteados por un asunto concreto que sea objeto de examen.

De momento es el Pleno del CdR a propuesta del Presidente, el órgano competente para presentar los recursos ante el Tribunal de Justicia de la UE. En el caso de que, por razones organizativas imperiosas, resultase imposible obtener una decisión del Pleno en este sentido en los plazos señalados, la Mesa podría, a título excepcional, adoptar una decisión de este tipo. Esta pendiente de decidir si la adopción del acuerdo es por mayoría o basta un porcentaje cualificado.

De todas formas desde la perspectiva de los Parlamentos autonómicos, esta vía ofrece poco campo de actuación, ya que los Parlamentos de las regiones con competencias legislativas no son miembros del CdR, salvo su posible actuación a través de la Red de subsidiariedad ya ampliamente comentada.

En segundo lugar la posibilidad interponer directamente recursos de nulidad por violación del principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

Una consecuencia de esta previsión del Protocolo es que los Parlamentos nacionales e indirectamente las regiones tienen la oportunidad de disponer indirectamente del control jurisdiccional para resolver la controversia en caso de incumplimiento del principio de subsidiariedad.

Sobre este supuesto me remito a lo expuesto por la profesora Mangas⁶ a quién transcribo:

⁶ “El control del principio de subsidiariedad” en la Constitucionalización del proceso de integración europea

“Conviene hacer notar que el artículo 8 del Protocolo relativo al control jurisdiccional de la subsidiariedad no menciona expresamente a los Parlamentos regionales, a diferencia del mecanismo de alerta temprana o político que lo abre a los Parlamentos regionales si esa es la voluntad de los Parlamentos nacionales. Claro que hay una diferencia importante entre la posición de los Parlamentos nacionales y la de los Parlamentos regionales, lo que justifica la mención expresa a la petición por los parlamentos nacionales; sólo éstos defienden intereses generales y sólo éstos autorizan los Tratados comunitarios en los que se expresa el reparto de competencias y el modo de ejercicio por las Instituciones europeas. Pero internamente no hay obstáculo para que las regiones puedan solicitar del estado miembro la interposición del recurso de nulidad”

Tanto la CALRE como REGLEG se han posicionado sobre estas previsiones del Protocolo reclamando un acceso directo de las regiones con poder legislativo al Tribunal de Justicia de la UE en defensa de sus derechos y prerrogativas y, en su caso, la capacidad de los Parlamentos regionales para proponer la impugnación del acto legislativo por Parlamento nacional en determinados supuestos.

En este sentido se podría arbitrar un mecanismo para que los Parlamentos regionales pudieran proponer al parlamento estatal, o a una de sus cámaras, la impugnación del acto legislativo que finalmente haya sido aprobado por la Unión, si este se ha aprobado en contra del dictamen emitido por el parlamento. Pero en cualquier caso la impugnación de un parlamento regional, para que sea efectiva, debe pasar por dos momentos previos antes de llegar al TJUE: el parlamento estatal y, después, el gobierno estatal, que es el órgano mediante el cual el Protocolo establece que hay que canalizar el recurso. Naturalmente, la efectividad de este mecanismo exige un acuerdo entre los tres actores (parlamentos regionales, parlamento estatal y gobierno del estado).

Ahora bien, a pesar que según muchos autores el sentido y finalidad de lo dispuesto en el Protocolo es que el Parlamento toma la decisión y el gobierno ejecuta, sin embargo en el informe propuesta ya citado de las CCGG, se limita el campo de posibilidades del precepto.

En primer lugar solo se contempla su propuesta por las CC.GG, sin articular ningún mecanismo de participación o cauce de expresión de su opinión por parte de los Parlamentos de las CC.AA. En segundo lugar, el órgano competente será la Comisión Mixta para la UE, si bien cabe la avocación por los plenos del Congreso y/o del Senado. En tercer lugar y lo más destacado de la propuesta es que concluye que el Gobierno pueda descartar la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las cámaras cuando concurren motivos de claro y manifiesto interés nacional, debiendo, en su caso, comparecer ante las Cortes para justificar su decisión. Evidentemente la negativa puede producir las responsabilidades y efectos políticos pertinentes y, en caso de disconformidad, la Cámara podría acudir al TC mediante un conflicto de atribuciones, pero no cabe duda que las previsiones y virtudes del Protocolo quedan difuminadas dentro de este diseño.

XI.- REFLEXIÓN FINAL

Para finalizar y a modo de reflexión me gustaría recordar algunas frases de los padres fundadores así como de uno de los más grandes presidentes de la Comisión que nos pueden dar la clave de cual puede ser el papel de los Parlamentos autonómicos en este entramado difícil y complejo asociado a la construcción europea

“Nosotros no coaligamos Estados, nosotros unimos a las personas.”

(Jean Monnet)

“Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho.”

(Declaración Schumann 9 de mayo de 1950)

“Hay que hacer hincapié en lo esencial, el valor añadido que aporta la Unión Europea. Hay que combatir la idea de que Europa puede ocuparse de todo. Por ello es esencial la subsidiariedad. Los hombres y mujeres deben responsabilizarse de su futuro.”

(Jacques Delors)

En último lugar y como colofón y quizá recordatorio de donde nos encontramos reproduzco este párrafo de la Declaración de Berlín con ocasión del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma – firmada por los Presidentes del Consejo Europeo, del Parlamento Europeo y de la Comisión Europea.

“Hay muchas metas que no podemos alcanzar solos, pero sí juntos. Las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios.”

Pamplona, 17 de diciembre de 2008