

La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD, SU EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA Y CONTENIDO.—2.1. Evolución cronológica.—2.2. Contenido de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.—2.3. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia.—III. EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y EL ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD. SU EJERCICIO.—3.1. Configuración en el Protocolo de Subsidiariedad y proporcionalidad del sistema de alerta temprana.—3.2. Monitorización de la subsidiariedad.—IV. LOS PROCEDIMIENTOS Y LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA EN LOS PARLAMENTOS.—4.1. Los procedimientos en Parlamentos de regiones con poderes legislativos en Europa.—4.1.1. Baviera.—4.1.2. Escocia.—4.1.3. Flandes.—4.2. La alerta temprana y las Cortes Generales.—4.3. La alerta temprana y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.—V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO.

RESUMEN

El presente artículo tiene como finalidad exponer una visión en relación con el mecanismo de alerta temprana contemplado en el Protocolo de subsidiariedad anejo al Tratado de Lisboa y su aplicación por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas. Para ello se analiza el papel de los Parlamentos en los Tratados de la Unión

★ Letrado del Parlamento Vasco.

Europea, la regulación del principio de subsidiariedad y su interpretación por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, la aplicación del procedimiento y las experiencias de Asambleas legislativas de regiones europeas con poderes legislativos y las normas de las Cortes Generales y Parlamentos Autonómicos.

ABSTRACT

This article aims to present a view in relation to the early warning system referred to in the subsidiarity protocol annexed to the Lisbon Treaty and its implementation by the Parliaments of the Autonomous Communities. We examine the role of parliaments in the European Union treaties, the regulation of the principle of subsidiarity and its interpretation by the Court of Justice, the application and experiences of legislative Assemblies of European Regions with legislative powers and the internal proceedings of the Cortes Generales and regional parliaments.

I. INTRODUCCIÓN

Ha sido principio inalterable en el Derecho de la Unión que la organización constitucional interna de los Estados miembros es indiferente a efectos de las disposiciones del Derecho comunitario y de la aplicación de los tratados, así en el artículo 4 del Tratado de la Unión queda de manifiesto cuando explícitamente se expresa que «*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*».

Sin embargo, el Tratado de Lisboa y la redacción consolidada de los tratados plantea un escenario en relación con el papel de los Parlamentos nacionales y regionales dentro del procedimiento de elaboración y aplicación del Derecho comunitario y de su control posterior, que si bien no es una novedad sí supone un paso más allá de lo que estaba reconocido hasta el momento presente, siendo a juicio de la doctrina un refuerzo del papel de los Parlamentos a fin de solventar en cierta medida los problemas derivados del fracaso del Tratado para la Constitución Europea¹.

¹ En lo que respecta al presente trabajo cabe citar MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, «La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad», ponencia dentro de la obra, coordinada por el citado autor, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*. Iustel, Madrid 2008.

La posición de los Parlamentos se recoge, esencialmente, en el artículo 12 del Tratado de la Unión Europea (TUE)² en el cual se instituye como principio general que «*Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión*» y en dos protocolos anexos al Tratado, uno denominado expresamente sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y otro correspondiente a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El citado precepto y protocolos se complementan y, por tanto, deben leerse conjuntamente para obtener una visión del papel asignado a los Parlamentos de los Estados miembros dentro del complejo institucional europeo.

En el mencionado artículo 12, con una sistemática discutible, se recogen una serie funciones de las cuales tres están directamente relacionadas con los protocolos sobre el cometido de los Parlamentos nacionales y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. A dichos efectos, los Parlamentos nacionales deben ser informados por las instituciones de la Unión y recibir la notificación de los proyectos de actos legislativos (art. 12.a); deben velar por que se respete el principio de subsidiariedad de la Unión (art. 12.b), se establece un régimen de cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo (art. 12.f).

Las otras tres restantes funciones de carácter específico, aunque relevantes, no están relacionadas con el objeto del presente artículo, si bien conviene citarlas para obtener una panorámica completa de la regulación. En concreto dichas funciones recogidas en las letras d) y e) del artículo 12 se corresponden con la participación en los procedimientos de revisión de los Tratados conforme al artículo 48 TUE (esencialmente el mecanismo de la Convención); el derecho a ser informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 TUE. Por último, en el artículo 12.c) una tercera función que se corresponde con la participación en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en el espacio de libertad, seguridad y justicia, al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad en los artículos 70, 85 y 88 TFUE.

En consecuencia podemos sistematizar las mismas de la siguiente manera:

1. Control de las actividades de las instituciones de la UE.
2. Velar por el respeto del principio de subsidiariedad, con la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE por violación de dicho principio.
3. Participación en los mecanismos de cooperación parlamentaria con el Parlamento Europeo.

² A efectos de simplificar las referencias normativas en lugar de utilizar los preceptos del Tratado de Lisboa se utilizarán los correspondientes a los textos consolidados del Tratado de la Unión Europea —TUE— y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea —TFUE—.

4. Participación en la revisión simplificada de los Tratados.
5. Información sobre las candidaturas de adhesión a la UE.
6. Control político de Europol.
7. Evaluación de las actividades de Eurojust.

Aunque la literatura científica se ha pronunciado de forma muy crítica³ respecto de las funciones que se recogen en el Tratado de Lisboa, sobre todo en materia de subsidiariedad, e interpretan como una manifestación más de la deriva intergubernamental en detrimento de la Unión y especialmente de la Comisión; sin embargo, desde la perspectiva del acercamiento de las instituciones a la ciudadanía y precisamente como corolario propio del significado del principio de subsidiariedad, se plantea como una forma de relación entre los Gobiernos y los Parlamentos desde una perspectiva de control de éstos sobre aquéllos en un ámbito (la política europea) que hasta ahora no formaba parte de la agenda parlamentaria salvo de forma retórica y esporádica (baste para ello la experiencia de la Comisión Mixta de la Cortes Generales Congreso y Senado para la Unión Europea y de las Comisiones de Asuntos Europeos de los diversos Parlamentos de las Comunidades Autónomas).

En cuanto a los protocolos ya hemos mencionado que concretan la participación de los Parlamentos nacionales y los aspectos de procedimiento en relación con las funciones del artículo 12 y en concreto con el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Resumidamente podemos distinguir las siguientes materias dentro de los protocolos:

1. Mecanismos de información para los Parlamentos nacionales:
 - a) Remisión de todos los documentos de consulta de la Comisión:
 - Libros verdes, blancos, comunicaciones.
 - Programa legislativo anual.
 - b) Proyectos de actos legislativos.
 - c) Órdenes del día y resultados de las sesiones del Consejo incluidas las actas, en ciertos casos.
 - d) Información en relación con el artículo 48.7 TUE.
 - e) Informe anual del Tribunal de Cuentas.
2. Procedimiento de elaboración de las iniciativas legislativas por parte de la Comisión y cuestiones que deben recogerse en los proyectos:
 - a) Procedimiento preliminar de amplias consultas, que deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.

³ Mayoritariamente relacionada con la especialidad en Derecho comunitario.

- b) Deber de motivar las iniciativas en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo deberá incluir una ficha que permita evaluar el cumplimiento de los citados principios, el impacto financiero y, sus efectos en la legislación interna.
- 3. Regulación del mecanismo de alerta temprana para la emisión de dictámenes motivados sobre eventual violación del principio de subsidiariedad por parte de un proyecto de acto legislativo, plazo para su emisión, participación de los Parlamentos regionales y efectos de los dictámenes motivados (las tarjetas amarilla y naranja).
- 4. Legitimación para la interposición de los recursos de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por violación del principio de subsidiariedad.
- 5. La cooperación interparlamentaria a través de la COSAC⁴.

En el presente artículo realizaremos un somero análisis sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y del mecanismo de alerta temprana previsto en el Tratado de Lisboa y protocolos anexos al mismo, la regulación al respecto en las Cortes Generales y en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin perder de vista la experiencia comparada en los casos de Baviera, Escocia, y Flandes y en último lugar una serie de reflexiones y sugerencias sobre el desarrollo del sistema.

II. LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD, SU EVOLUCIÓN CRONOLÓGICA Y CONTENIDO

2.1. Evolución cronológica

Las primeras trazas del principio de subsidiariedad en los Tratados las podemos encontrar en el Acta Única Europea (referidas al medio ambiente), si bien es la reforma operada en Maastricht la que da carta de naturaleza a dicho principio 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)⁵. Con posterioridad, el Tratado de Ámsterdam, introdujo el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en vigor hasta el Tratado de Lisboa.

⁴ Sobre el papel de la COSAC cabe la consulta del Informe preparado con ocasión de la XLIII conferencia de dicho órgano celebrada en Madrid el 31 de mayo y el 1 de junio de 2010.

⁵ Para mayor ampliación sobre la cuestión, CASTRO RUANO, José Luis, «El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional», *Gaceta Jurídica de la C. E.*, D-24 (1995).

En el ínterin entre ambos tratados (Ámsterdam y Lisboa), no podemos olvidar al «non nato» Tratado por el que se establece una Constitución para Europa o Tratado Constitucional de la Unión Europea (TCUE). En dicho texto se consagraba al principio de subsidiariedad como «*principio fundamental*», y, preveía un nuevo Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad llamado a sustituir al de Ámsterdam que, como novedades más importantes, introducía la obligación para la Comisión de que al inicio de sus acciones, debería tener en cuenta la dimensión regional y local. Además previó 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. Se incluía la posibilidad de que cada Parlamento nacional podría consultar a los Parlamentos regionales con competencias legislativas, quedando esto a la decisión interna de cada Estado miembro en cuanto al procedimiento a aplicar.

Por último con el Tratado de Lisboa se abandonó la idea de un único Tratado Constitucional que sustituiría a todos los anteriores y se utilizó, el sistema clásico de un tratado de reforma con las modificaciones de los tratados existentes, conservando el Tratado de la Unión Europea su denominación, mientras que el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea pasó a denominarse Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión (TFUE).

Como acertadamente expone la profesora Mangas el Tratado de Lisboa ha diseminado parte del contenido del TCUE mediante una labor de centrifugado y recolocación de sus preceptos en los dos tratados TUE y TFUE.

Entre los elementos que sobrevivieron y encontraron acomodo en los tratados vigentes se encuentra el sistema de control del principio de subsidiariedad y el papel de los Parlamentos nacionales y regionales, así como el recurso, en determinados casos, ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad.

2.2. Contenido de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Los artículos 4 y 5 TUE prevén las reglas de atribución y de ejercicio de las competencias por parte de los órganos de la Unión. Con carácter preliminar y reiterada en ambos artículos se establece el principio de atribución expresa como regla de delimitación de las competencias de la Unión de tal suerte que toda competencia no atribuida a ésta en los Tratados corresponde a los Estados miembros y por tanto la actuación de la Unión para lograr los objetivos de los tratados queda comprendida dentro de los límites de las competencias expresamente atribuidas.

Asimismo, se fijan una serie de reglas que la Unión debe respetar:

1. La igualdad de los Estados miembros ante los Tratados.
2. La identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales incluyendo dentro de estas estructuras a la autonomía local y regional.
3. 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 este último caso, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro configurándose como el núcleo duro de la soberanía.

A su vez, los principios de subsidiariedad y proporcionalidad rigen el ejercicio de las competencias atribuidas a la Unión salvo en el caso de que sean exclusivas de los órganos comunitarios tal y como quedan recogidos en el artículo 3 TFUE. Dichos principios no son, en ningún caso, un mecanismo de atribución de competencias sino de modulación del ejercicio de las mismas.

La subsidiariedad implica que *«...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).

Por su parte, 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»* (art. 5.4 TUE).

Las instituciones de la Unión aplicarán ambos principios de conformidad con el Protocolo «sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», encomendándose a los Parlamentos nacionales el deber de velar por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo, es decir, mediante el mecanismo de alerta temprana.

En palabras de la propia Comisión⁶, dentro de los límites de las competencias de la Unión, la subsidiariedad es un principio rector que debe utilizarse para definir la frontera entre las competencias de los Estados miembros y las de la Unión Europea. Es decir, determinar *quién debe actuar*. Si la Unión tiene competencias exclusivas en un ámbito, está claro que es ella la que debe actuar. En cambio, si la Unión y los Estados miembros comparten esas competencias, el principio establece claramente una presunción en favor de que sean los Estados miembros quienes actúen. La Unión solo debe intervenir si los objetivos no pueden ser alcanzados adecuadamente por los Estados miembros. Esta posibilidad de intervención es la denominada *prueba de necesidad*. También cabe la intervención de la Unión si debido a

⁶ Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad - XVII Informe Legislar mejor Com 2010/547 de 08/10/10.

las dimensiones o efectos de la acción en cuestión, dichos objetivos pueden ser alcanzados mejor por la Unión, la denominada *prueba del valor añadido o eficacia comparada*.

La proporcionalidad es un principio rector que permite establecer cómo la Unión Europea debe ejercer sus competencias, ya sean exclusivas o compartidas, en otras palabras, *cuál debe ser la forma y naturaleza de la intervención de la UE*. El artículo 5, apartado 4, dispone que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Toda decisión debe favorecer la opción menos restrictiva.

La subsidiariedad es, por tanto, un concepto dinámico, cuya evaluación irá necesariamente cambiando con el tiempo. Permite que la intervención de los órganos de la Unión, 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 que hayan avalado dicha intervención. En definitiva, obliga a examinar si es necesario que los órganos de la Unión intervengan y en todo caso equivale a que las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a la ciudadanía.

En cuanto se refiere al principio de proporcionalidad éste actúa en relación con la modulación de la intervención de los órganos de la Unión. Es decir, una vez aceptada dicha intervención 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 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. Su control por los Parlamentos de los Estados miembros y por los Parlamentos subestatales se aplica exclusivamente a los actos legislativos (reglamentos, directivas y ciertas decisiones). Están exentos los no legislativos (libros blancos, libros verdes, informes, recomendaciones, dictámenes y consultas), si bien tanto los libros blancos como los libros verdes como documentos esenciales para conocer el programa de la Comisión pueden ser analizados y, en su caso, revisados por los Parlamentos conforme a los procedimientos que establezcan al efecto.

5. Sólo se 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 Justicia⁷, pero guarda silencio respecto del principio de proporcionalidad. Sin embargo, en la práctica, es muy difícil la distinción sistemática entre uno y otro ya que están íntimamente relacionados entre sí.

2.3. La jurisprudencia del Tribunal de Justicia

El Tribunal de Justicia ha venido recogiendo en su jurisprudencia la aplicación del principio de subsidiariedad, a través de diversos pronunciamientos⁸, si bien la misma ha girado básicamente en torno a la obligación de motivar, por parte de los órganos de la UE, en las normas, el cumplimiento del principio de subsidiariedad, entendiendo que la mera justificación dada por dichos órganos es suficiente y procurando evitar que en aplicación del principio se pudieran renacionalizar las políticas, o que invocando dicho principio por un Estado miembro se permita la existencia de normas nacionales que vulneren otros preceptos de la normativa comunitaria.

No obstante, desde la Sentencia sobre la directiva de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco (C-491/01, *British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco*, de 10 de diciembre de 2002), el Tribunal ha indagado en el análisis concreto de la aplicación del principio de subsidiariedad por los órganos de la Unión, aunque todavía parte de la presunción suficiente de la motivación recogida en las normas.

Así, en la sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 7 de noviembre de 2007 (asunto T-374/04 *Alemania contra Comisión*), el TPI vinculó la carga de la prueba, que recae en la Comisión en el ejercicio de sus facultades de supervisión conforme al derecho derivado, al principio de subsidiariedad.

Concluyó que, cuando no exista ninguna norma comunitaria que prescriba de manera clara y precisa la forma y los métodos que los Estados miembros deben utilizar para garantizar la utilidad de las directivas, incumbe a la Comisión probar conforme a derecho que los instrumentos empleados por los Estados miembros son contrarios al Derecho comunitario.

⁷ En relación al *ius standi* de las Regiones ante el TJUE, y sobre el recurso de anulación por violación del principio de subsidiariedad, cuestión que no trataremos en este artículo, existen numerosas monografías y estudios sobre la materia (por citar a las profesoras Maite Zelaia, Marta Sobrido, o al profesor Martín y Pérez 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.

⁸ Caben citar *Union royale belge des sociétés de football association y otros vs. Bosman y otros*, C-415/93, de 15 de diciembre de 1995; *Comisión contra Bélgica*, C-11/95, de 10 de septiembre de 1996; Sentencia sobre la directiva de protección de los inversores ante entidades de crédito (C-233/94, *Alemania contra Parlamento y Consejo*, de 13 de mayo de 1997) Sentencia sobre la directiva de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco (C-491/01, *British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco*, de 10 de diciembre de 2002).

También concluyó que cuando la Unión y los Estados miembros comparten competencias en un mismo campo, corresponde a la Comisión probar en qué medida las competencias de los Estados miembros quedan limitadas.

En la última reflexión en relación con el principio de subsidiariedad plasmada en la Sentencia de 8 de junio de 2010 (asunto C-58/08, *Vodafone Ltd, Telefónica O2 Europe plc, T-Mobile International AG, Orange Personal Communications Services Ltd contra Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*), el Tribunal⁹ recuerda que cuando la Comisión al amparo de la base jurídica del artículo 114 TFUE (antiguo art. 95 TCE) adopte medidas relativas a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros con la finalidad y objeto del establecimiento y funcionamiento del mercado interior, se aplica el principio de subsidiariedad en la medida en que dicha disposición no le concede competencia exclusiva para regular las actividades económicas en el citado ámbito.

De la lectura de los apartados 72 a 80 de la citada Sentencia, parece desprenderse que el Tribunal reitera y mantiene que basta la mera motivación del órgano legislador para justificar la adopción de la medida. Así, en el apartado 76 se expresa que el legislador con el propósito de preservar la competencia «entre operadores de red móvil», estableció un enfoque común, en especial con objeto de contribuir al buen funcionamiento del mercado interior, permitiendo que esos operadores actuaran en un marco regulador único y coherente.

A su vez, (apartado 77) atendiendo a la justificación utilizada en el Reglamento (considerando 14 del Reglamento núm. 717/2007), el Tribunal de Justicia ampara la decisión del legislador en cuanto avala el juicio de éste ya que dedujo de ello que su acción requería un enfoque común tanto al nivel de los precios al por mayor como al de los precios al por menor, a fin de contribuir al funcionamiento ordenado del mercado interior de esos servicios (telefonía móvil).

No obstante, como suele ser habitual para poder interpretar el juicio intelectual desarrollado por el Tribunal de Justicia es conveniente acudir a las Conclusiones del Abogado General¹⁰, en este caso los apartados 27 a 36, de tal suerte que en dichas Conclusiones podemos encontrar la visión que los órganos judiciales tienen sobre la funcionalidad del principio de subsidiariedad.

Así, partiendo del contenido del artículo 5 TUE (*antiguo art. 5 TCE*), los órganos de la Unión sólo están facultados para actuar en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión. Por tanto, deberá demostrarse que el legislador

⁹ En este asunto el Tribunal analiza la aplicación del Protocolo tal y como estaba recogido en el Tratado de Ámsterdam y las referencias a los artículos son las correspondientes los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea previos al Tratado de Lisboa.

¹⁰ Conclusiones del Abogado General Poiares Maduro presentadas el 1 de octubre de 2009.

européico está en mejor posición que el legislador nacional para regular una determinada materia (*en este caso, las tarifas al por menor de la itinerancia de la telefonía móvil*).

Dentro del análisis jurídico, para apreciar la conformidad con el principio de subsidiariedad de una determinada norma no son decisivos ni el objetivo pretendido por las disposiciones ni la intención del legislador.

En primer lugar, la valoración que ha de realizarse con arreglo al principio de subsidiariedad no se refiere al objetivo pretendido sino a la cuestión de si la prosecución de ese objetivo requiere la acción de la Unión (*prueba de la necesidad*). Es posible, por tanto, que determinados objetivos de la Unión, que por sí mismos justifican la existencia de competencia de dichos órganos, pueden perseguirse mejor por los Estados miembros, con la consecuencia de que no está justificado el ejercicio de esa competencia por órganos comunitarios.

En segundo lugar, la intención del legislador europeo no es suficiente para demostrar la conformidad con el principio de subsidiariedad. Éste requiere que haya una justificación razonable para la proposición de que es necesaria dicha acción. Ello debe tener soporte en algo más que el mero énfasis en los posibles beneficios derivados de una acción de la Comunidad (*prueba del valor añadido o eficacia comparada*). También implica la determinación de los posibles problemas o costes que llevaría consigo dejar que los Estados miembros afronten la situación. Al exigirlo el Tribunal de Justicia no sustituye la valoración del legislador europeo por la suya propia sino que sólo exige tomar en serio la subsidiariedad.

En función de dichas premisas y en relación con el caso concreto el Abogado General expresa en el apartado 31 de sus Conclusiones «...*Si bien, como queda expuesto, existía un problema manifiesto de acción colectiva que justificaba la actuación de la Comunidad al nivel de los precios al por mayor, no parece existir un sólido argumento directo para la armonización de los precios al por menor. Además, no todas las ventajas competitivas pueden calificarse necesariamente como una distorsión de la competencia. El legislador comunitario tenía que exponer una argumentación en apoyo de esa conclusión y no lo hizo*».

No obstante, se considera que una argumentación a favor de la eficacia legislativa, de tal suerte que se justifique que la imposición de una determinada norma a nivel europeo es necesaria para conseguir los objetivos de la regulación (*en este caso, la imposición de tarifas máximas en los precios al por menor*), puede habilitar la intervención del legislador europeo, siempre respetando el principio de subsidiariedad.

De todas formas, en el caso analizado en la Sentencia Vodafone y otros, el argumento decisivo que habilita la intervención del legislador europeo y a la adopción del Reglamento enjuiciado, es la naturaleza transfronteriza de la actividad económica que había que regular. «*Debido al carácter transnacional de la actividad económica considerada (la itinerancia), la Comunidad puede estar más decidida a responder al problema a la vez que en mejor posición para ponderar todos los costes y beneficios de la acción proyectada para el mercado interior*».

En consecuencia, el Abogado Poiars Maduro concluye, en el apartado 34 que *«...dado que estaba en juego la confirmación de derechos propios del ordenamiento comunitario, el legislador comunitario puede haber concluido de forma razonable que las autoridades reguladoras nacionales posiblemente no habían atribuido a esos derechos el grado de prioridad que el legislador comunitario consideraba necesario. [...] En virtud del carácter transfronterizo de la itinerancia es la Comunidad quien tiene un especial interés en proteger y promover esa actividad económica»*.

Aunque en la Sentencia no se recoge, el Abogado General también analiza la cuestión de la proporcionalidad. A este respecto señala que el Tribunal de Justicia tiene que apreciar si la decisión del legislador sobre la forma de afrontar un determinado problema (*las elevadas tarifas de la itinerancia*) es proporcionada tanto en relación con los objetivos del artículo invocado para aprobar el proyecto legislativo (*en este caso, el art. 95 TCE, hoy art. 114 —TFUE— referidos al establecimiento del mercado interior*) como con el objetivo de política de protección del consumidor, puestos en ponderación con la pérdida de autonomía de los Estados miembros y con la interferencia en los derechos de los demandantes.

Como la jurisprudencia del Tribunal de Justicia ha puesto de manifiesto en muchas ocasiones, al apreciar la proporcionalidad de las decisiones del legislador el Tribunal tiene que reconocerle un margen de discrecionalidad. En consecuencia, en principio y en ese ámbito *«el control jurisdiccional del ejercicio de su competencia “del legislador” debe limitarse a examinar si adolece de un error manifiesto o de desviación de poder o si el legislador se ha extralimitado claramente en su facultad de apreciación»*.

La apreciación de la proporcionalidad también requiere que el Tribunal de Justicia considere si la superior capacidad de la Unión para lograr los objetivos de la legislación relevante es tal que justifica la pérdida de autonomía de los Estados miembros inherente al criterio elegido por el legislador.

Como colofón de lo anteriormente expuesto, podemos concluir que el Tribunal de Justicia, en la práctica y como ya hemos enunciado, acepta la justificación que el legislador comunitario recoge en su normativa en relación con el respeto al principio de subsidiariedad y reconociendo el margen de discrecionalidad con que cuenta el legislador de la Unión para apreciar el cumplimiento de dicho principio.

III. EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y EL ANÁLISIS DE LA SUBSIDIARIEDAD. SU EJERCICIO

3.1. Configuración en el Protocolo de Subsidiariedad y proporcionalidad del sistema de alerta temprana

Conforme con el Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad, el sistema de alerta temprana sólo se aplica a los Proyectos destinados a la adopción de un acto legislativo. El ar-

título 3 del citado Protocolo define que dentro de dicha categoría de «*proyectos de actos legislativos*» se encuentran las propuestas de la Comisión, del Parlamento, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones¹¹. También en su artículo 7 se refiere a los actos del Consejo, sin mayor precisión.

A efectos de conocer cuáles son en derecho de la UE los actos legislativos debemos acudir al artículo 289 TFUE que considera como tales los Reglamentos, las Directivas y ciertas Decisiones¹², a su vez enuncia los procedimientos legislativos ordinario y especial, regulados en el artículo 294 TFUE. Igualmente en el apartado 3 del artículo 289 TFUE y a modo de conclusión para cerrar el círculo de la tipología de los actos legislativos de forma tautológica define que «*Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos*».

Por su parte, el artículo 288 TFUE define cada uno de estos instrumentos por su alcance y efectos, así el Reglamento tendrá un alcance general y será obligatorio en todos sus elementos y directamente aplicable en cada Estado miembro. La Directiva obligará al Estado miembro destinatario en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios y, en último lugar, la Decisión será obligatoria en todos sus elementos y cuando designe destinatarios, sólo será obligatoria para éstos.

Volviendo al Protocolo y en relación con las especificidades del procedimiento legislativo a seguir por la Comisión a la hora de proponer un acto legislativo para garantizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad podemos distinguir entre la fase *ex ante* y los elementos que deberán recogerse en la propuesta legislativa para motivar el cumplimiento del principio.

En primer lugar, según el artículo 2 del Protocolo 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.

A este respecto, debemos recordar que la Comisión en relación con el diálogo 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

¹¹ En realidad no es más que la reiteración de lo dispuesto en el artículo 289.4 TFUE al que luego nos referiremos.

¹² En relación con el análisis de los instrumentos jurídicos de la Unión «El ordenamiento jurídico comunitario del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa», LUCÍA MILLÁN MORO, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* (mayo/agosto 2010).

colectiva que satisfaga y represente al conjunto de las entidades que forman parte de ella¹³.

De todas formas actualmente la Comisión plantea procesos de consulta abierta en la fase prelegislativa que permite la presentación de las opiniones, criterios y posiciones de los Gobiernos regionales individualmente y a través de los foros y órganos consultivos, como es el caso del Comité de las Regiones¹⁴.

Es dentro de este proceso prelegislativo donde se puede plasmar una visión de la subsidiariedad en positivo. La intervención en la elaboración de los libros verdes y libros blancos, es el lugar adecuado para plantear aquéllas cuestiones que desde la óptica de las entidades subestatales con poderes legislativos podrían recogerse en los proyectos legislativos concretos y por tanto influir en su elaboración para que atiendan realmente la dimensión regional.

Conforme al artículo 5 del Protocolo 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 para realizar el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, y es elemento sustancial de cara al control judicial del acto legislativo, como hemos señalado en el apartado 2.3 del presente artículo. En todo caso, cabe indicar que conforme al Protocolo en esa ficha se debe tener en cuenta el impacto de la normativa en la legislación regional.

En último lugar, en dicho artículo 5 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. Es preciso recalcar que la evaluación de impacto constituye un documento esencial para poder analizar la afección del principio de subsidiariedad del acto legislativo comunitario y que en muchas ocasiones de la misma solo se facilita un resumen en castellano debiendo acudir a la versión en inglés o en francés para poder acceder al texto completo.

En definitiva, en palabras de la propia Comisión «... se debe consultar ampliamente antes de proponer textos legislativos, declarar 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».

¹³ 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].

¹⁴ A esta participación hace referencia PALOMARES AMAT, Miquel, en *Parlaments regionals y procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

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.

Tras las fases prelegislativas y de elaboración del texto propiamente dicho, en las cuales son los servicios de la Comisión quienes centran lógicamente este proceso, llegamos a la parte en la cual intervienen los legislativos de los estados miembros y en donde aparece recogido en el Protocolo el papel de los Parlamentos de las entidades subestatales con poderes legislativos.

Tanto en el artículo 2 del Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, como específicamente el artículo 4 del Protocolo sobre subsidiariedad establecen la obligación de remitir los proyectos de actos legislativos directamente a los Parlamentos nacionales. Por lo que se refiere a la Comisión ésta 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. Por su parte, el Consejo, en labor de intermediación, transmitirá los proyectos de los actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, y por último el Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas y el Consejo sus posiciones a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción.

Los Parlamentos de los Estados miembros disponen 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 (art. 6 del Protocolo de subsidiariedad). A este respecto, no existen dudas de que el Protocolo abre la posibilidad de participación de los legislativos regionales en el proceso de alerta temprana, si bien ésta solamente cabe articularla mediante los procedimientos que se establezcan internamente en cada Estado miembro atendiendo a su estructura constitucional y de acuerdo con sus tradiciones constitucionales (art. 4.2 TUE), siendo diversas las respuestas dadas ante esta habilitación como veremos más adelante en el apartado 4.1 de esta reflexión.

El *dies a quo*, a partir del cual comienza el plazo de ocho semanas no es la fecha de recepción por el Parlamento estatal, sino la del envío por la institución respectiva. Ésta se determina por el momento en el cual se ha traducido la propuesta a todas las lenguas de la Unión (momento en el cual se envía al legislador de la Unión).

Por otra parte, el artículo 6 del Protocolo sólo contempla la elaboración y aprobación de 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 éstas a volver a estudiar y revisar la propuesta.

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.

El artículo 7 del 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. En el caso de las Cortes Generales como veremos más adelante, corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea la emisión del dictamen motivado por lo que en ese caso ejercerá los dos votos, salvo avocación por el Pleno del Congreso o del Senado.

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 re-examen de la iniciativa mediante el procedimiento denominado por la doctrina como «tarjeta amarilla» y «tarjeta naranja».

En el caso de la denominada tarjeta amarilla el deber de reexaminar queda limitado al autor de la iniciativa. Para que se active es preciso que 1/3 de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (18) se muestre contrario a la propuesta, lo que implicará la revisión del proyecto y la obligación de adoptar una decisión sobre su mantenimiento, modificación o retirada.

En la tarjeta naranja, el deber de reexaminar por el legislador de la Unión, se genera a partir de que la mitad de los votos de los Parlamentos nacionales (27) sea contrario a la propuesta. En el caso de que el órgano autor decida el mantenimiento del acto legislativo deberá emitir un dictamen motivado que será enviado junto con los dictámenes de los Parlamentos estatales al legislador de la Unión.

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 sólo el número de dictámenes recibidos sino sobre todo de qué países proceden serán determinantes para el devenir del proyecto.

Como se ha manifestado por algunos autores¹⁵, posiblemente el mecanismo de alerta temprana tenga un impacto modesto ya que la posibilidad

¹⁵ «Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments» (WP), Tapio RAUNIO, Real Instituto Elcano.

de alcanzar de forma coordinada el número suficiente de votos de los Parlamentos, para que dé lugar al procedimiento bien de la tarjeta amarilla o bien de la tarjeta naranja es francamente difícil, y dependerá en gran medida de la posición de los Gobiernos. En este sentido es probable que aquellos Gobiernos que entiendan que se encuentran en una posición minoritaria dentro del Consejo utilicen la vía del Protocolo para reforzar su posición con el apoyo del Parlamento correspondiente.

En todo caso, desde un punto de vista positivo la existencia del mecanismo puede conllevar que la Comisión justifique de forma más intensa y cuidadosa sus propuestas legislativas y por otra parte que los Parlamentos nacionales y regionales presten más atención a las cuestiones de la Unión Europea sobre todo en lo relativo al control de la actividad de los Gobiernos en dicho ámbito.

3.2. Monitorización de la subsidiariedad

Como ya hemos enunciado anteriormente el control de la subsidiariedad es un control político, que como manifiesta la doctrina¹⁶ 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 de los tratados.

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 los proyectos 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.

En los procedimientos seguidos hasta la fecha en el Parlamento Vasco¹⁷, en algunos casos se han planteado observaciones y reservas al entender que

¹⁶ ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «Los Parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de alerta temprana», *Revista de Derecho Político*, núm. 65 (2006).

¹⁷ Ver el artículo de AUZMENDI DEL SOLAR, Montserrat, «El refuerzo del control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida» en *Revista Aranzadi Unión Europea*, núm. 5, mayo 2010.

se constataba la ausencia de algunos de los indicadores que deberían aparecer en dicha ficha.

No existe un modelo determinado o modelo respecto de cómo se debe realizar la monitorización de la subsidiariedad por los Parlamentos, recordemos que se trata de plasmar un acuerdo parlamentario motivado sólo en el caso de que fuera contrario al proyecto legislativo europeo por incumplimiento del principio de subsidiariedad. En consecuencia como veremos en los siguientes apartados las soluciones adoptadas son diversas y en gran medida requieren del apoyo por parte de los Gobiernos, bien mediante la emisión de informe o por comparecencias y en, todo caso, contando con los diversos servicios de la Cámara tanto de índole jurídica como documental.

Aunque con posterioridad analizaremos los diversos procedimientos adoptados por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas para la aplicación del mecanismo de alerta temprana, describiremos simplificada-mente el sistema que se sigue en el Parlamento Vasco.

1. Recibida la iniciativa en el Registro General de la Cámara remitido por las Cortes Generales, se abre el expediente correspondiente, se le asigna de forma liminar por la Secretaría General la Comisión sectorial en función de la materia sobre la que trate, y se remitirá toda la documentación a la Presidencia, a la Mesa del Parlamento, a los Grupos Parlamentarios, a la Comisión y a los Servicios Jurídicos y al Gobierno para su conocimiento.
2. La Mesa de la Cámara, en su sesión más próxima, realizará su labor de calificación y da los pasos procedimentales correspondientes incluyendo el envío de la documentación a las Juntas Generales de los Territorios Históricos, en aquellos casos en los que las competencias de los mismos se vean afectadas por la concreta iniciativa.
3. En cuanto al plazo, para que los grupos parlamentarios puedan formular las observaciones que estimen oportuno, se ha delegado en las Mesas de las Comisiones la fijación del mismo con carácter general, al entender que cuentan con más elementos de juicio para poder evaluar el tiempo necesario para poder responder en el plazo máximo de cuatro semanas.
4. El presidente de la Comisión sectorial correspondiente, en el caso de que en el plazo fijado al efecto se hubieran presentado propuestas por parte de los grupos parlamentarios, o petición de comparecencias y a la vista del informe remitido por el Gobierno, procederá a la convocatoria urgente del órgano en el menor plazo posible, e iniciará los trámites para, en su caso, la elaboración de un dictamen acerca de la adecuación o no de la iniciativa europea al principio de subsidiariedad.
5. El dictamen, si lo hubiere, será remitido a la Mesa del Parlamento, quien, a su vez, ordenará su publicación en el Boletín Oficial del Parlamento Vasco, así como su envío a las Cortes Generales a través del conducto de la Presidencia.

Para el contenido concreto del análisis y siguiendo el modelo aplicado por el Comité de las Regiones en su red de monitorización del principio de subsidiariedad se puede seguir el siguiente esquema:

1. Base jurídica del proyecto en relación con el Tratado y el tipo de competencia de los órganos de la Unión y justificación utilizada por las instancias comunitarias.
2. Competencias afectadas, en su caso, de la Comunidad Autónoma conforme a su Estatuto de Autonomía.
3. Verificación de las condiciones del principio de subsidiariedad, argumentadas por los órganos legislativos de la Unión:
 - a) Prueba de la necesidad.
 - b) Prueba del beneficio claro.
 - c) Prueba del alcance mínimo.
4. Cuando se considere necesario, análisis del impacto, verificación del principio de proporcionalidad¹⁸, sobre todo en relación con la consideración de los factores locales y regionales en la consulta.

En consecuencia, para elaborar, en su caso, el Dictamen habrá que determinar con carácter previo que tipo de competencia se invoca por los órganos legislativos de la Unión y cuál es la delimitación de la misma en los Tratados. Precisamente una de las tareas que se ha recogido en el Tratado de Lisboa procedente del Tratado Constitucional ha sido la clarificación del sistema de competencias¹⁹, de tal suerte que tras plasmar el principio de atribución de competencias ya comentado anteriormente, se ha completado con la elaboración de un prolijo catálogo de las mismas junto con la definición de los distintos niveles que pueden desarrollarse por los órganos de la Unión.

Como señala el profesor Aldecoa, mediante el Tratado de Lisboa se introducen las distintas categorías de competencias, su definición y enumeración y los principios que guían su delimitación y ejercicio, partiendo del artículo 5 TUE que regula los principios fundamentales que rigen el ejercicio competencial, la atribución como fuente de las competencias y la subsidiariedad y proporcionalidad como principios rectores del ejercicio competencial. Por su parte en el Título I TFUE se definen las categorías de competencias existentes y se enumera el ámbito de las mismas.

Podemos distinguir hasta cuatro tipos diferentes, las de carácter exclusivo (art. 3 TFUE), las compartidas (art. 4 TFUE), las de apoyo (art. 6 TFUE)

¹⁸ No podemos olvidar que aunque el sistema sólo se aplica sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, éste se encuentra íntimamente ligado al principio de proporcionalidad.

¹⁹ A este respecto el artículo de ALDECOA LUZARRAGA, Francisco, «El sistema de competencias y el control del principio de subsidiariedad: una delimitación clara y comprensible», *La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Francisco ALDECOA LUZARRAGA, Mercedes GUINEA LLORENTE, Madrid, 2008.

y, por último, las políticas especiales que puede adoptar la Unión al amparo del artículo 5 TFUE para coordinar determinadas políticas concretas.

Cabe recordar que el principio de subsidiariedad no se aplica a las competencias exclusivas de la UE. Éstas, según el artículo 3 TFUE son las siguientes:

1. La unión aduanera, que se desarrolla en el artículo 31 TFUE.
2. El establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, contemplada en los artículos 103 y 109 TFUE.
3. La política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro (art. 3 TUE y arts. 127 a 138 TFUE).
4. La conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común (arts. 3, 40 y 43 TFUE).
5. La política comercial común (arts. 206 y 207 TFUE).
6. Celebración de un acuerdo internacional cuando dicha celebración esté prevista en un acto legislativo de la Unión, cuando sea necesaria para permitirle ejercer su competencia interna o en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas.

En consecuencia, el análisis sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad solamente se aplica en los supuestos de las competencias compartidas previstas en el artículo 4 TFUE y de las acciones que se desarrollen por los órganos legislativos de la Unión con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros según el artículo 6 TFUE.

Las competencias compartidas se aplicarán en los siguientes ámbitos principales:

1. El mercado interior (art. 3 TUE y en función de los diversos ámbitos del TFUE con carácter general el art. 26; trabajadores arts. 46 y 48; derecho de establecimiento y servicios arts. 50 y 62; capital art. 64; armonización impositiva art. 113 y cláusula general de armonización de las disposiciones legales, reglamentarias art. 114).
2. La política social, en los aspectos definidos en los artículos 19, 153, 155 y 157 TFUE.
3. La cohesión económica, social y territorial en relación con el artículo 3 TUE y artículos 164, 175, 177 y 178 TFUE.
4. La agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos (arts. 4, 40 y 43 TFUE).
5. El medio ambiente (art. 3 TUE y art. 192 TFUE).
6. La protección de los consumidores (art. 169 TFUE).
7. Los transportes (arts. 91 y 100 TFUE).
8. Las redes transeuropeas (art. 172 TFUE).
9. La energía (art. 194 TFUE).
10. El espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 3 TUE y arts. TFUE 67 —general—; 77 a 79 —fronteras, asilo y emigración—; 81 a 84 —cooperación judicial, legislación penal—; 86, 87 y 89 —cooperación policial—).

11. Los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el artículo 168 TFUE.
12. Ámbitos de la investigación, el desarrollo tecnológico y el espacio (arts. 182, 187 y 189 TFUE).
13. Ámbitos de la cooperación para el desarrollo y de la ayuda humanitaria (arts. 209, 212 y 214 TFUE).

En cuanto a las competencias de apoyo conforme con lo dispuesto en el artículo 6 TFUE, en su finalidad europea, son las siguientes:

1. La protección y mejora de la salud humana (art. 168 TFUE).
2. La industria (art. 173 TFUE).
3. La cultura (art. 3 TUE y art. 167 TFUE).
4. El turismo (art. 195 TFUE).
5. La educación, la formación profesional, la juventud y el deporte (arts. 165 y 166 TFUE).
6. La protección civil (art. 196 TFUE).
7. La cooperación administrativa (arts. 74 y 197 TFUE).

En último lugar no podemos olvidar las políticas especiales que puede adoptar la Unión al amparo del artículo 5 TFUE para coordinar las políticas económicas (arts. 120 a 123) y las políticas de empleo (arts. 148 y 149), así como las disposiciones particulares a los Estados miembros cuya moneda es el euro.

En función de la intensidad del artículo que invoque el órgano legislador de la Unión para adoptar la propuesta legislativa nos puede dar una idea en relación con los indicios de una posible contravención del principio de subsidiariedad o, en su caso, la necesidad de desarrollar una mayor carga probatoria por parte de los órganos legislativos europeos.

IV. LOS PROCEDIMIENTOS Y LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA EN LOS PARLAMENTOS

4.1. Los procedimientos en Parlamentos de regiones con poderes legislativos en Europa (Baviera, Escocia, Flandes)

Una vez vistos los rasgos del sistema de alerta temprana y antes de examinar la legislación y procedimientos previstos en el Estado es conveniente conocer como se está regulando el procedimiento interno para el ejercicio de estas competencias en otros parlamentos de regiones con poderes legislativos de la Unión Europea ²⁰.

²⁰ En relación con este apartado quiero agradecer la información y colaboración de Lewis McNaughton, assistant Clerk, de la Comisión de relaciones europeas y externas del Parlamento de Escocia y de Constanza Gaeta encargada de las relaciones internacionales y comunitarias de la Conferencia de Presidentes de las Asambleas legislativas de las Regiones y Provincias autónomas de Italia.

Atendiendo a la estructura interna de los Estados miembros sólo en ocho de ellos podemos encontrar regiones con poderes legislativos, de las cuales, 78 Parlamentos forman parte integrante de la CALRE²¹. Dado el objeto de la presente exposición no nos detendremos en una exposición pormenorizada de las funciones de la CALRE y de las declaraciones y documentos elaborados a su amparo, que en el caso de la subsidiariedad cuenta con un grupo de trabajo propio en la materia.

Baste señalar que la diversidad es la seña de identidad de los Estados con estructura compuesta, de tal suerte que podemos encontrar por un lado las similitudes en cuanto a la generalidad de la existencia de poderes legislativos regionales en cinco países, si bien con diferencias en cuanto a los poderes, competencias y participación en los procesos decisionales a nivel nacional pudiendo distinguir entre el carácter federal en Alemania y Austria, por otro lado el sistema parlamentario nacional belga integrado por las siete Cámaras, la singularidad de las Comunidades Autónomas en el caso español, o las Regiones italianas, el sistema asimétrico del Reino Unido que veremos posteriormente y, en último lugar, los casos de Portugal y Finlandia que se refieren a unas situaciones muy concretas ligadas al devenir histórico y a la insularidad de los territorios autónomos (Azores, Madeira y Aland), por lo cual no nos detendremos en estos últimos.

En el caso de Italia, respecto de la subsidiariedad y el mecanismo de alerta temprana, a la fecha de estas líneas, no se ha aprobado ningún procedimiento que establezca las relaciones entre los Parlamentos regionales y las dos cámaras del Parlamento nacional. En realidad todavía no se ha modificado la legislación para adaptarla al Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la participación del Parlamento italiano en el proceso legislativo de la Unión Europea. Por otra parte, sólo una minoría de Parlamentos regionales han participado en los procedimientos de monitorización de la subsidiariedad y no existe en la mayoría de los casos un procedimiento establecido al efecto.

Por lo que se refiere a Austria, como se señala por el profesor Bussjäger²², el sistema federal es totalmente simétrico, los nueve Länder tienen iguales derechos en relación con sus competencias legislativas y su autonomía constitucionalmente garantizada. La Constitución federal determina básicamente el sistema de elección, composición y papel de los parlamentos regionales «Landtage», pero las Constituciones internas de los Länder regulan con detalle las funciones de los parlamentos.

Hay que señalar que hasta la fecha, como en el caso italiano, no se han establecido los procedimientos específicos para habilitar la participación de los Landtage en el control de la subsidiariedad y eso a pesar de que en

²¹ En relación con la CALRE nos remitimos a los artículos de ARCE JANÁRIZ, Alberto, «Las Regiones Legislativas de la Unión Europea», en *Asamblea*, núm. 7 (dic. 2002) y MANCISIDOR ARTARAZ, Eduardo, «Parlamentos autonómicos e integración europea», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1998.

²² Nos referimos a su artículo «Between Europeanization, Unitarism and Autonomy. Remarks on the Current Situation of Federalism in Austria», publicado en *REAF* núm. 10, abril 2010.

la Constitución federal existen previsiones respecto de la participación de los Länder en los procesos de decisión en el ámbito europeo, pero como en el caso alemán se centralizan en los Gobiernos regionales. No obstante, las Constituciones internas de los Länder recogen la participación de los Landtage en los procedimientos de consulta en los asuntos europeos, así el artículo 55 de la Constitución de Vorarlberg²³. Sin perjuicio de lo anterior, los parlamentos de los Länder están demandando la institucionalización de los procedimientos de control de la subsidiariedad a fin de definir el régimen de relaciones entre el Parlamento federal y los parlamentos estatales.

Tras esta breve introducción, vamos a aproximar nuestro examen respecto de la situación en los Estados miembros con regiones con poderes legislativos a los casos de Alemania, Reino Unido y Bélgica a través de tres entidades subestatales Baviera, Escocia y Flandes.

4.1.1. *Baviera*

El artículo 23 de la Ley Fundamental de Bonn establece las reglas generales de participación de la Federación y de los Länder en la construcción de la Unión Europea. A dichos efectos los Länder pueden contribuir a la política europea de la República Federal a través del «Bundesrat», por su parte el Gobierno Federal debe informar tanto al «Bundestag» como al «Bundesrat» de forma completa y lo antes posible sobre las iniciativas y proyectos de los órganos de la Unión Europea.

Igualmente, en dicho artículo 23 al definir a la Unión Europea se destaca que la misma se ha comprometido con los principios de carácter federal, sociales, del Estado democrático de Derecho y del principio de subsidiariedad que garantizan la protección de los derechos de manera sustancialmente similar a la Ley Fundamental.

Por su parte, a través de la Ley relativa al ejercicio de la responsabilidad de la integración del Bundestag y del Bundesrat en los asuntos de la Unión Europea, se regulan las diversas funciones que en el artículo 12 TUE y en los protocolos correspondientes al papel de los Parlamentos nacionales y sobre subsidiariedad hemos visto en la introducción de este artículo. En concreto respecto de la subsidiariedad el artículo 11 prevé que tanto el Bundestag como el Bundesrat podrán establecer en sus correspondientes reglamentos las modalidades a fin de aprobar el dictamen motivado previsto en el artículo 6 del Protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad, correspondiendo a los presidentes de las Cámaras la remisión de los dictámenes a los órganos competentes de la Unión así como informarán al Gobierno federal.

²³ Dicho artículo 55 establece el deber del Gobierno del Länd de remitir al Parlamento los proyectos que, en el ámbito de la integración europea, haya a su vez recibido del Gobierno Federal, que afecten a las competencias legislativas del Länd.

A su vez, mediante la Ley de cooperación del Gobierno federal y el Bundestag en los asuntos de la Unión Europea se han regulado tanto las modalidades de información como el régimen de obligaciones y derechos, cooperación que se desarrolla mediante un Convenio entre ambas partes.

De lo anterior hay que destacar que en el Bundesrat son los gobiernos de los Länder los que tienen representación no los parlamentos, por tanto es dentro de cada Länd donde deben adoptarse las disposiciones pertinentes para que los Parlamentos estén involucrados en el mecanismo de alerta rápida.

En este sentido, de la misma forma que existe un acuerdo-convenio a nivel federal, en el caso de Baviera también existe un convenio entre el Gobierno y el Parlamento bávaro firmado en el año 2003 dentro del cual existe un apartado dedicado a los asuntos europeos.

Tal y como está configurado la relación se establece lógicamente entre los actores sobre los que se asienta la relación fiduciaria de confianza directa, es decir el Gobierno y el Parlamento del Länd.

A partir de este esquema se desarrolla toda la actuación posterior. Con carácter general todo documento de la Unión Europea debe remitirse al Parlamento por parte del Gobierno. En el caso del Protocolo de subsidiariedad y dado el lapso de tiempo en el que debe pronunciarse el Parlamento es evidente que se precisa de un apoyo del órgano ejecutivo, el cual se traduce en una evaluación preliminar para cada propuesta legislativa de la Unión.

En consecuencia para la ejecución del mecanismo de alerta temprana intervienen varios actores:

1. El «Bundesrat» el cual evalúa y clasifica las propuestas legislativas que son relevantes para los Länder.
2. El Gobierno del Länd, el cual a la vista de dicha evaluación remite la misma al Parlamento regional.

A partir de aquí, en el caso Bávaro, los pasos a seguir son los siguientes:

En el plazo de dos semanas el Gobierno del Estado de Baviera envía al Parlamento un sumario de la propuesta legislativa junto con la evaluación preliminar (*erste Einschätzung*). En el caso de que el Gobierno considere que la propuesta infringe el principio de subsidiariedad o que la UE no es competente, la evaluación preliminar debe contener los fundamentos de dicha posición.

Los grupos parlamentarios del Parlamento bávaro cuentan con la figura denominada «coordinadores en asuntos europeos». Esta figura es capital porque son los receptores de la información enviada por el Gobierno y los encargados de orientar a los demás parlamentarios a la hora de definir la postura del grupo.

En el caso de que la evaluación preliminar remitida por el Gobierno constatará la infracción al principio de subsidiariedad, el Parlamento prepara una moción, en la cual se pide al Gobierno Bávaro que en el dictamen

del «Bundesrat» conste la infracción al principio de subsidiariedad con la motivación correspondiente, que se recoge en la moción.

La moción se debate en la siguiente sesión de la Comisión sobre Asuntos Federales y Europeos. En su caso, se pueden arbitrar comparecencias informativas por representantes del ministerio competente. Normalmente la moción se aprueba por la Comisión pero pueden darse casos en los que ésta no comparta la opinión del Gobierno del Estado y en consecuencia no se apruebe. Igualmente, las propuestas legislativas de la UE, en las cuales el Gobierno no ha encontrado infracción del principio de subsidiariedad, también se debaten en la Comisión para comprobar si la evaluación realizada por el Gobierno del Länd es correcta.

Con carácter general, las mociones aprobadas por la Comisión deberían ser ratificadas por el pleno de la Cámara, lo que sucede es que dado el plazo en el que debe adoptarse, es habitual que baste con el trámite en la Comisión, dado que lo fundamental es tener una posición del Parlamento dentro del plazo de ocho semanas.

Después de que el «Bundesrat» ha adoptado su criterio, el Gobierno del Estado de Baviera informa al Parlamento en la forma en que se ha tratado y trasladado su dictamen.

4.1.2. *Escocia*

En el caso de Escocia, a diferencia de Baviera que forma parte de un sistema federal, nos encontramos ante un Parlamento con devolución de poderes dentro de un sistema asimétrico como el diseñado en el Reino Unido a partir del año 1997 con la política puesta en marcha por el nuevo laborismo del entonces Primer Ministro Tony Blair. El sistema parte de un núcleo central entorno a Westminster, un Parlamento con poderes en Escocia, la Asamblea de Gales sin poderes legislativos primarios, las instituciones consociacionales de Irlanda del Norte y la ausencia de devolución de poderes en Inglaterra, salvo lo referente a la Asamblea de Londres²⁴.

El Parlamento escocés ha realizado un prolijo estudio²⁵ respecto del impacto del Tratado de Lisboa en el desarrollo de las competencias y analizado la forma en que puede intervenir el Parlamento en el sistema de alerta rápida.

El legislativo escocés parte de la premisa de que aunque el artículo 6 del Protocolo no impone una obligación legal a los «parlamentos nacionales, o las cámaras de los parlamentos nacionales» para consultar a los parlamentos regionales en realidad estaríamos ante una convención parlamentaria y sería, por tanto, difícil de justificar por parte del Parlamento británico que no

²⁴ Para mayor profundización nos remitimos a los artículos de MITCHELL, James, «The Westminster model and The State of Unions»; Crawford, Bruce, «Ten years of devolution» y Trench, Alan, «Wales and the Westminster model», en *Parliamentary affairs*, vol. 63, diciembre 2009.

²⁵ 4th Report, 2010– Inquiry into the impact of the Treaty of Lisbon on Scotland, *European and External Relations Committee Report*.

se realizara tal consulta cuando se trate de iniciativa legislativa de la Unión que afecte a las competencias de Escocia.

Es evidente que tal y como está redactado el Protocolo, y como ya hemos dicho anteriormente, el Parlamento escocés (Holyrood), como Parlamento regional no puede participar en el mecanismo de alerta rápida por sí mismo sino a través del Parlamento de Westminster o del Comité de las Regiones, por lo que lógicamente llega a la conclusión de que es preciso establecer mecanismos de relación entre los Parlamentos a fin de que Westminster reciba la posición del legislativo escocés.

En relación con el procedimiento interno para las alertas rápidas a la fecha de este artículo todavía no ha sido adoptado si bien se han establecido una serie de líneas maestras que expondremos a continuación.

Con carácter general se plantea como vía de acceso a las propuestas legislativas de la UE el envío de las mismas por parte del Gobierno británico al Gobierno escocés y al Parlamento de Escocia. Cada propuesta legislativa llega acompañada de un informe del Gobierno escocés y en su caso, del Gobierno británico.

De todas formas, a efectos de la puesta en marcha del mecanismo de alerta rápida, éste se puede iniciar bien mediante aviso por parte del Gobierno escocés, bien porque la alerta se ponga en marcha por las Comisiones de asuntos europeos de las Cámaras de los Lores o de los Comunes o por el Comité de las Regiones o por el acceso al sistema IPEX.

No obstante, el Parlamento escocés considera como elemento fundamental para poder desarrollar el procedimiento partir de un análisis previo del Programa anual de la Comisión. Este análisis comenzará mediante la presentación por parte del Gobierno escocés de un informe ante la Comisión de Asuntos Europeos en el cual se identificarán aquellas propuestas que puedan afectar a las competencias de Escocia desde el punto de vista de la subsidiariedad. En consecuencia, el Parlamento puede intervenir desde una fase muy temprana e ir preparando la respuesta para el momento en que llegue la iniciativa legislativa.

El órgano sobre el que pivota todo el procedimiento es la Comisión de Asuntos Europeos teniendo un papel preponderante el Gobierno. Desde esta Comisión la propuesta legislativa junto con el informe se remiten a la Comisión sectorial correspondiente en función de la materia concernida. En este instante, el ponente de asuntos europeos junto con el Presidente hacen la revisión preliminar y deciden cuáles se siguen tramitando y cuáles no precisan de mayor análisis ni propuesta alguna.

Cuando la alerta venga desde el Parlamento británico, éste la transmitirá al Parlamento escocés, en concreto a la Comisión de Asuntos Europeos. Los servicios de la Cámara remitirán la documentación al coordinador de asuntos europeos o ponente designado por la Comisión así como al Gobierno. No obstante, como se ha indicado anteriormente, en función del contenido de la propuesta la misma se debatirá por la Comisión competente por la materia.

A efectos de adoptar la decisión además del informe del Gobierno se podrá solicitar la comparecencia de miembros y altos cargos del Gobierno, así como la elaboración por los servicios jurídicos de la Cámara de una evaluación de la propuesta legislativa y sobre la afección del principio de subsidiariedad. Si a la finalización del procedimiento la Comisión considera que el proyecto legislativo viola el principio de subsidiariedad, procederá a elevar al Pleno un informe (corto no mayor de una página) el cual será la base para la moción parlamentaria. El Pleno debatirá el informe y en el caso de que se considere que el proyecto es contrario al principio de subsidiariedad se remitirá el dictamen a ambas Cámaras del Parlamento británico.

En el caso de que el Parlamento no se encuentre en periodo de sesiones, el coordinador de asuntos europeos o ponente designado por la Comisión junto con el Presidente de la Comisión sectorial, solicitarán del Gobierno y de los servicios jurídicos de la cámara su posición en relación con la propuesta legislativa. Dicha posición dará lugar al informe que aprobado por el presidente se remitirá igualmente al Parlamento británico.

Como en el caso austriaco tampoco se ha regulado el procedimiento de relación entre las Cámaras de Westminster y Holyrood. Además en atención a los usos y costumbres parlamentarias los periodos de sesiones del Parlamento británico y del Parlamento de Escocia son diferentes, de tal suerte que se darán situaciones en las cuales, en los términos expresados en el informe, será imposible establecer un diálogo entre ambos Parlamentos.

4.1.3. *Flandes*

En relación con el Parlamento de Flandes, es preciso tener en cuenta que a efectos de adaptar el sistema federal belga al Tratado de Lisboa y en relación con el papel de los parlamentos regionales dentro del procedimiento de subsidiariedad, Bélgica formuló la declaración 51 aneja al Tratado según la cual precisa que:

«En virtud de su Derecho constitucional, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal como las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades y Regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o Cámaras del Parlamento nacional».

A fin de poder implementar dicha declaración se precisa de un Acuerdo de Cooperación entre los siete Parlamentos belgas. En consecuencia, toda propuesta legislativa de la Comisión deberá ser enviada simultáneamente a los parlamentos del sistema federal belga y cada uno de ellos y de forma autónoma analizará su relación con el principio de subsidiariedad. El dictamen razonado de los siete parlamentos deberá ser adjuntado y remitido a la Comisión a través del Sistema Parlamentario Belga. No obstante, para poder elaborar y suscribir dicho Acuerdo de Cooperación es preciso modi-

ficar una Ley especial básica de carácter constitucional, lo cual requiere de mayorías cualificadas y que sólo compete al Parlamento belga, circunstancia que hasta la fecha no se ha producido, por lo cual la situación jurídica interna en relación con la declaración 51 todavía no ha sido resuelta.

Mientras tanto el Parlamento de Flandes intenta desarrollar un procedimiento interno en relación con el procedimiento de subsidiariedad. Dicho procedimiento básicamente se inicia con la recepción del proyecto legislativo, el cual es informado por los servicios jurídicos de la cámara. El proyecto es remitido por la Mesa del Parlamento a la Comisión competente por la materia en la cual se encarga al coordinador de asuntos europeos (euro promotor) para que realice un informe preliminar el cual lo presentará ante la comisión en el plazo de siete días. En el caso de que no se considere que el proyecto afecta al principio de subsidiariedad y así se apruebe por la Comisión el procedimiento se da por finalizado, en caso contrario, la propuesta se elevará al Pleno a fin de que adopte la moción correspondiente y lo notificará a los restantes parlamentos belgas a través del sitio IPEX y lo comunicará a las instituciones de la UE conforme al procedimiento que se defina en el Acuerdo de Cooperación ya citado.

4.2. La alerta temprana y las Cortes Generales

Una vez analizados los diversos procedimientos en relación con el sistema de alerta temprana, nos corresponde describir la situación en España en lo que se refiere tanto a las Cortes Generales como a los Parlamentos autonómicos.

Respecto del procedimiento aplicado en las Cortes Generales debemos atender al contenido de 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 de 13 de diciembre de 2007 y a la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, que a su vez reforma la Resolución de 21 de septiembre de 1995 a fin de adecuar el procedimiento a la citada Ley 24/2009²⁶.

Con carácter previo es preciso recordar el grupo de trabajo que se constituyó en la Comisión Mixta para la UE para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del sistema de alerta temprana previsto en el Protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad cuyas conclusiones se publicaron en el BOCG de 4 de enero de 2008 y fueron la base de la Ley 24/2009.

Las conclusiones de dicho informe sucintamente fueron las siguientes:

²⁶ A este respecto es muy recomendable la lectura del artículo de la profesora VILA RAMOS, Beatriz, «El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español», *Asamblea*, núm. 22.

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.

Ya en su momento expusimos²⁷ que en dicha Ponencia llamaba poderosamente la atención que no hubieran participado de alguna manera para exponer su opinión los Parlamentos autonómicos, cuando el objetivo final era establecer un procedimiento que afectaba directamente a los mismos. La mera participación y exposición de las opiniones de las Asambleas legislativas no implicaba que las Cortes Generales no fueran soberanas para regular y aprobar el régimen que estimaran oportuno, pero hubiera sido conveniente dicha participación, entre otras cosas para facilitar la labor de coordinación a fin de estudiar protocolos de colaboración administrativa, regulación de entornos informáticos, procedimientos para la remisión de las propuestas y, en su caso, de los dictámenes motivados, etc...

El legislador estatal, en vez de regular íntegramente el régimen de participación del Parlamento en la política europea, como se ha hecho en el caso alemán, ha optado por modificar la Ley 8/1994 incluyendo en la misma todas las funciones que en relación con los Parlamentos nacionales se recogen en el artículo 12 y correspondientes TUE (conforme al Tratado de Lisboa) y en los protocolos 1 y 2 sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

²⁷ «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». Ponencia presentada en la *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, (organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del Estado autonómico «Manuel Giménez Abad», en colaboración con el Parlamento de Navarra, en diciembre de 2008).

Por lo que se refiere al modesto objeto de este artículo no nos detendremos a realizar una exégesis de los diversos apartados que contempla la Ley sino que simplemente nos atendremos a las disposiciones correspondientes al sistema de alerta temprana.

El artículo 3 ha sido modificado para dar respuesta al procedimiento de alerta temprana y determinar el órgano encargado a nivel nacional para emitir el dictamen motivado requerido por el Protocolo de subsidiariedad y proporcionalidad. A dichos efectos la Comisión Mixta es competente con carácter general para emitir en nombre de las Cortes Generales, con arreglo a lo dispuesto en la normativa europea aplicable, el dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad.

Asimismo, aunque es en el artículo 5 donde se establece el procedimiento a seguir en la alerta temprana, por mimetismo con anteriores párrafos del artículo 3, se incluye con carácter potestativo el requerimiento al Gobierno para que emita un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad. Se establece el plazo máximo en el cual debe emitirse dicho informe, dos semanas, así como, en su caso, el envío de cuantos documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la preparación del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno.

Por otra parte, en los artículos 5 y 6 se establecen las líneas generales del procedimiento a seguir y la intervención en el mismo de los Parlamentos autonómicos, procedimiento desarrollado en el plano parlamentario por la Resolución de 27 de mayo de 2010 ya citada anteriormente.

Con carácter general se establece que la potestad para aprobar un dictamen motivado sobre el principio de subsidiariedad corresponde a la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales. Ha de entenderse conforme al protocolo que dicho dictamen reflejará que el proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, dado que en caso contrario carece de sentido adoptar ningún dictamen al respecto. En este caso, por tanto, dicha Comisión tendrá atribuidos los dos votos que corresponden a cada Parlamento nacional según lo dispuesto en el artículo 7.1 del Protocolo.

No obstante, el artículo 5 reserva la posibilidad que se avoque por los plenos, bien del Senado bien del Congreso de los Diputados, el debate y votación del dictamen de la Comisión Mixta. Es decir, la avocación no se plantea en abstracto como un paso para que sea cada Cámara la que elabore su propia propuesta desde el momento cero, sino que su pronunciamiento girará entorno al dictamen de la Comisión. Basta que una sola de las Cámaras proceda a la avocación para que a partir de ese momento el dictamen se someta no sólo a la que haya hecho uso de dicha potestad sino que además debe presentarse por la Comisión Mixta a la otra Cámara.

El plazo para proceder a la avocación es de 5 días hábiles a contar desde el momento en el que se presenta en la Comisión Mixta una propuesta de dictamen motivado (apartado 8.4 de la Resolución de 21 de septiembre

de 1995, modificada por la Resolución de 27 de mayo de 2010) y una vez adoptado el dictamen por la citada Comisión se remitirá a ambas Cámaras, cuyas Mesas respectivas abrirán un plazo no inferior a dos días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas, que serán objeto de deliberación por los correspondientes Plenos junto al dictamen aprobado por la Comisión Mixta para la Unión Europea.

En cuanto al procedimiento general que se seguirá una vez recibida una propuesta legislativa será el siguiente.

La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, durante los periodos de sesiones, se reúnen quincenalmente con anterioridad a las sesiones previstas de la Comisión. En dicha reunión, a la vista del índice de asuntos y de las iniciativas legislativas de las instituciones de la Unión Europea, se efectúa un examen preliminar analizando aquéllas que presentan elementos o cuestiones susceptibles de afectar al principio de subsidiariedad. Cada iniciativa va acompañada de un amplio dossier documental para facilitar su análisis, en el cual se incluyen, en su caso, los informes remitidos por el Gobierno relativos a dichas iniciativas y los dictámenes que hayan remitido los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Dentro de este análisis preliminar en el caso de que lo consideren necesario para poder pronunciarse sobre el eventual cumplimiento del principio de subsidiariedad, cabe solicitar del Gobierno que, a la mayor brevedad posible y en todo caso en el plazo máximo de dos semanas, remita un sucinto informe sobre el contenido sustancial de la iniciativa europea, su afectación al principio de subsidiariedad y que se acompañe de los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la preparación del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno.

En este análisis preliminar, la Mesa y los Portavoces pueden designar a un ponente para que prepare un informe en relación con una iniciativa legislativa concreta. Si el ponente considera que el proyecto se ajusta al principio de subsidiariedad, este informe se eleva a la Comisión Mixta que, en su caso, lo aprueba por asentimiento y se procede a su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. En caso contrario, es decir, que la iniciativa no se ajusta al principio de subsidiariedad, siguiendo el procedimiento establecido en la Resolución de 27 de mayo de 2010, la iniciativa corresponderá a la Mesa y Junta de Portavoces, constituyéndose la Ponencia y solicitará la comparecencia urgente de un representante del Gobierno o de otra autoridad o funcionario público para que explique el criterio del Gobierno o algún aspecto de la propuesta europea. Dicha solicitud deberá ser aprobada por la de la Comisión Mixta, quien decidirá si la comparecencia se celebra ante la propia Comisión o ante la Ponencia creada para ese asunto.

Además de la Mesa y los Portavoces, la facultad de iniciación del procedimiento para elaborar un dictamen motivado también corresponderá a dos grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta, en estos casos la petición deberá venir acompañada de la correspondiente propuesta de dictamen motivado.

Presentada una propuesta de dictamen motivado, se procederá a su inmediata distribución y la Presidencia de la Comisión Mixta abrirá un plazo no inferior a cinco días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas, así como para que puedan presentarse solicitudes de avocación de la aprobación final por los Plenos de las Cámaras, como ya se ha expuesto anteriormente. Concluido dicho plazo, el Presidente de la Comisión Mixta convocará sesión para su debate y votación, siguiendo a estos efectos lo establecido reglamentariamente para las proposiciones no de ley y atendiendo al criterio de voto ponderado, para la adopción de los acuerdos y decisiones.

Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, se remitirá a los órganos correspondientes, es decir, a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea, en el plazo máximo de ocho semanas desde que fue transmitido el proyecto de acto legislativo europeo a las Cámaras. Asimismo serán trasladados al Gobierno para su conocimiento.

La intervención de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en este procedimiento se ha articulado siguiendo las recomendaciones del grupo de estudio. A dichos efectos, conforme a lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, la Comisión Mixta, tan pronto reciba una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirá 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.

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 por la Comisión Mixta en el plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.

A dicho fin se han arbitrado una serie de criterios para poder desarrollar de forma armónica esta participación. Así, tanto la remisión de las propuestas legislativas como de los dictámenes se realizará a través de las direcciones de correo electrónico que se han establecido al efecto. Toda la documentación que reciban las Cortes por parte de las Instituciones Europeas en relación con el control del procedimiento de subsidiariedad se remitirá a la mayor brevedad posible en formatos ofimáticos estándar.

Igualmente, respecto del cómputo de plazos, dado la brevedad de los mismos, se ha previsto que el inicio del plazo de cuatro semanas, con el que cuentan los Parlamentos autonómicos para remitir el dictamen motivado a las Cortes para que sean tenidos en cuenta, empezará a contar desde el envío de la documentación por correo electrónico por parte de la secretaría de la Comisión Mixta. Además, la Comisión Europea, atendiendo a las peticiones realizadas por la COSAC, no incluye el periodo entre el 1 y el 31 de agosto para el cómputo del plazo de ocho semanas previsto en el

Protocolo, por lo que en coherencia tampoco la Comisión Mixta incluye dicho periodo.

Los dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea aprobados por la Comisión Mixta y, en el caso de avocación por los respectivos plenos de las Cámaras, incorporarán la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

Si nos atenemos a las consideraciones que la CALRE ha ido desgranando en sucesivas declaraciones (Cataluña de 25 de octubre de 2005, Venecia de 31 de octubre de 2006, Euskadi de 4 de noviembre de 2008, Innsbruck 20 de octubre de 2009) y documentos anexos sobre la participación de los Parlamentos regionales en el procedimiento de alerta temprana, vemos que el sistema previsto en la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, aunque recoge muchas de las aspiraciones de dichas declaraciones, en cuanto que los Parlamentos de las Comunidades Autónomas reciben todas las iniciativas legislativas de la UE a efectos del Protocolo de subsidiariedad, y que los Parlamentos cuentan con la posibilidad de formar su posición y expresarla al Parlamento estatal, hay cuestiones que han quedado sin resolver. Así el procedimiento no fue concertado entre las Cortes Generales y los Parlamentos regionales y aunque la posición de estos puede ser tenida en cuenta por la Comisión Mixta en el momento de elaboración de su dictamen, dicha posición no es determinante en caso de que la competencia interna sobre la propuesta legislativa corresponda en exclusiva a las Comunidades Autónomas.

4.3. La alerta temprana y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas

Visto el marco regulador del Protocolo sobre la aplicación de los Principios de subsidiariedad y proporcionalidad y de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, procede analizar el procedimiento sobre el mecanismo de alerta temprana adoptado en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

En los tres últimos años los Parlamentos autonómicos han tenido la oportunidad de participar en ensayos piloto sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad en proyectos e iniciativas legislativas de las instituciones de la UE, bien a través de la Red de monitorización de la subsidiariedad del Comité de las Regiones o por los ensayos llevados a cabo por la COSAC en los que ha participado las Cortes Generales. A partir de dichas experiencias las Asambleas Legislativas han desarrollado los correspondientes procedimientos reglamentarios para implementar el sistema de alerta temprana²⁸.

²⁸ En lo que se refiere al marco teórico es muy adecuado el artículo de ARES CASTRO-CONDE, Cristina, «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 136 (abril-junio 2007).

A la fecha de este artículo, diez Parlamentos autonómicos han establecido expresamente normas reguladoras de la aplicación del control del principio de subsidiariedad. Podemos distinguir entre aquellos que lo han regulado directamente en el Reglamento (Parlamento de Canarias, Cortes Valencianas, Asamblea de Extremadura y Parlamento de Cataluña) y quienes han acudido a la vía de la Resolución General de la Presidencia o Acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces (Parlamento Vasco, Parlamento de Andalucía, Junta General del Principado de Asturias, Cortes de Castilla y León, Cortes de Castilla-La Mancha y Parlamento de Galicia).

En el primer grupo de Parlamentos de Comunidades Autónomas la participación en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad, se contempla en el artículo 48 del Reglamento del Parlamento de Canarias, en el artículo 181 del Reglamento de las Cortes Valencianas, en el artículo 102 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura y en el artículo 181 del Parlamento de Cataluña.

Respecto del grupo de Parlamentos que lo han regulado mediante Resolución, nos encontramos en el Parlamento Vasco la Resolución de 9 de diciembre de 2009, en el Parlamento de Andalucía la Resolución de 5 de mayo de 2010, en la Junta General del Principado de Asturias la Resolución de 4 de mayo de 2010, en las Cortes de Castilla y León la Resolución de 14 de junio de 2010, en el Parlamento de Galicia la Resolución de 15 de julio de 2010 y en las Cortes de Castilla-La Mancha la Resolución de 7 de octubre de 2009.

En cuanto al órgano competente para aprobar el dictamen dentro del procedimiento de participación en la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad la solución contemplada en los Parlamentos autonómicos se divide entre atribuirle a la Comisión de Asuntos Europeos, por la que se inclinan el Parlamento de Andalucía, el Parlamento de Canarias, las Cortes de Castilla y León, las Cortes de Castilla-La Mancha, el Parlamento de Galicia y la Asamblea de Extremadura y aquellas Asambleas que se pronuncian a favor de una visión más amplia atribuyéndola a las Comisiones competentes en razón de la materia de la iniciativa legislativa, caso del Parlamento Vasco, Junta General del Principado de Asturias, las Cortes Valencianas y el Parlamento de Cataluña.

Junto con lo anterior algunas normas prevén que en función de la relevancia de la iniciativa legislativa remitida, la Mesa con participación de la Junta de Portavoces pueda acordar que la aprobación del dictamen corresponda al Pleno, finalizando el procedimiento en dicho órgano. Son los casos de Canarias, Valencia, Extremadura y Cataluña.

Dentro del procedimiento, en la mayoría de las normas, se prevé la posibilidad de constituir una Ponencia, a fin de que elabore el dictamen a la vista de las propuestas de los grupos parlamentarios, el informe que haya emitido el Gobierno de la Comunidad Autónoma, comparencias, etc... De todas formas, hay diferencias, así en el caso de la Junta General del Principado de Asturias se establece obligatoriamente que en cada Comisión Permanente Legislativa se designe una Ponencia Permanente de Alerta

Temprana, integrada por un representante de cada grupo parlamentario. En Castilla y León, el nombramiento de la Ponencia, se hará por la Comisión de Asuntos Europeos, una vez celebradas las comparecencias solicitadas y recibida la información o documentación requerida. En todos los casos se recoge que la Ponencia adoptará sus decisiones atendiendo al criterio del voto ponderado.

En algunos de los procedimientos se guarda silencio respecto de la posibilidad de designar la mencionada Ponencia (País Vasco, Cataluña, Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana), si bien entendemos que en aplicación del procedimiento general, en caso de que se considerase necesario bien por la Comisión correspondiente o por las Mesas de las citadas comisiones, se podrán constituir ponencias, aunque de los términos de las normas Castilla-La Mancha, Extremadura, Comunidad Valenciana parece que taxativamente debe ser la Comisión de Asuntos Europeos el órgano encargado de elaborar y aprobar el dictamen.

Por otra parte la intervención del Gobierno de la Comunidad Autónoma dentro del procedimiento varía de tal suerte que en algunos casos solo se contempla con carácter potestativo y a requerimiento expreso de la Comisión, bien mediante la emisión de informe bien mediante la sustanciación de comparecencia. Así en Asturias la Ponencia creada *ex profeso* podrá, por delegación de la Comisión, solicitar, para su remisión en el plazo máximo de quince días naturales, el informe por escrito del Consejo de Gobierno. En el caso de Canarias será mediante comparecencia ante la Comisión para que manifieste la posición del Gobierno.

En otros casos, la posición del Gobierno se comunicará al Parlamento sólo en el caso de que estimara que el principio de subsidiariedad se ve afectado por la iniciativa legislativa (apartado tercero de la Resolución de Castilla y León), o en el caso del Parlamento de Galicia que únicamente se prevé la solicitud del informe al Gobierno en el supuesto de que dos grupos parlamentarios hayan presentado propuestas de dictamen.

Otro grupo de normas no prevé expresamente la intervención del Gobierno de la Comunidad Autónoma, lo cual no significa que no pueda requerirse la participación de este para poder fijar la posición de la Cámara. Por ejemplo, en la Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco las iniciativas legislativas de los órganos de la Unión Europea se remiten al Gobierno Vasco, y no aparecen más menciones al respecto, salvo una referencia genérica a la posibilidad de arbitrar comparecencias ante la Comisión correspondiente, o la eventual recepción del criterio del Gobierno, sin embargo, en la práctica y en todos los casos hasta el presente el Gobierno mediante informe del Departamento competente por razón de la materia ha manifestado su posición.

En el procedimiento de Castilla-La Mancha se prevé que la Comisión de Asuntos Europeos podrá solicitar las comparecencias e informes que pueda precisar de expertos o instituciones académicas especializadas.

En cuanto a la terminación del procedimiento, no podemos olvidar que el Protocolo sólo contempla el dictamen motivado cuando el Parlamento

nacional considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad, sin embargo en las diversas Normas de los Parlamentos autonómicos encontramos posturas ambivalentes al respecto. Así, en el caso del Parlamento Vasco la Resolución contempla que la Comisión elaborará un dictamen acerca de la adecuación o no de la iniciativa europea al principio de subsidiariedad, tal como se recoge en los tratados europeos vigentes.

En otros supuestos, Andalucía y Castilla-La Mancha, junto con el dictamen motivado que considere la vulneración del principio de subsidiariedad se contempla que en caso contrario, es decir, si la propuesta de acto legislativo fuera conforme con el citado principio se trasladará también a la Mesa que decidirá sobre la comunicación a remitir a las Cortes Generales.

En los casos de Canarias, Cataluña, Valencia y Extremadura los correspondientes Reglamentos prevén otorgar un plazo a los grupos parlamentarios, para que formulen observaciones por escrito y transcurrido el mismo la Comisión, a la vista de la consulta legislativa hecha por la Unión Europea y de las observaciones formuladas por los grupos, elaborará el correspondiente dictamen, con lo cual parece desprenderse la obligatoriedad de emitir el mismo en todos los casos.

Por su parte, los Parlamentos de Asturias, Galicia y Castilla y León distinguen en el procedimiento en función de que se presenten o no alegaciones por parte de los grupos parlamentarios. A dichos efectos, tras dar el plazo correspondiente para que los grupos puedan presentar propuestas de dictamen motivado en las que deben exponer las razones por las que consideren que la iniciativa legislativa de la UE es contraria al principio de subsidiariedad, en caso de que no se presentan, dicha situación determinará la finalización del procedimiento. No obstante, en el caso de Galicia también se establece que en el supuesto de no emitir dictamen motivado la Mesa del Parlamento queda autorizada para decidir la comunicación que se remitirá a las Cortes Generales.

En la Resolución que regula el procedimiento en las Cortes de Castilla y León se prevé que la Mesa de la Comisión de Asuntos Exteriores está facultada para que con carácter liminar pueda acordar la continuación del procedimiento de control de la aplicación del principio de subsidiariedad o, por el contrario, declarar que no procede dicha continuación, dando por concluido el procedimiento, teniendo en cuenta las competencias afectadas por el proyecto de acto legislativo y, en su caso, a la vista del parecer emitido por la Junta de Castilla y León y de las observaciones o sugerencias presentadas. Todo ello, sin perjuicio de que si un grupo parlamentario o una quinta parte de los miembros de la Comisión discrepe de la decisión adoptada por la Mesa de no proseguir con el procedimiento, podrán solicitar en el plazo de dos días la convocatoria de la Comisión, que tendrá que pronunciarse de forma definitiva sobre la continuación del procedimiento.

En definitiva, aunque con diferencias en el procedimiento podemos observar una serie de rasgos o principios generales en las diversas normas

adoptadas por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas que resumidamente son los siguientes:

1. Preferencia por la tramitación del control de la aplicación del principio de subsidiariedad en Comisión, normalmente la Comisión de Asuntos Europeos.
2. La iniciativa de adopción de un dictamen motivado corresponde a los grupos parlamentarios.
3. El Gobierno autonómico sólo interviene a solicitud del Parlamento y de forma potestativa, no constituyendo una obligación la emisión de informe en relación con la iniciativa legislativa consultada.
4. Mayoritariamente sólo se requiere la emisión de dictamen en el caso de que se considere que la iniciativa legislativa de la UE vulnera el principio de subsidiariedad, si bien se considera oportuno que, en caso contrario, se remita algún tipo de comunicación dirigida a las Cortes Generales.

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES SOBRE EL FUTURO

A la vista de lo que hemos expuesto en los apartados anteriores, no queremos concluir sin desgranar una serie de reflexiones sobre el procedimiento de alerta temprana y la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y sobre la utilidad del mismo.

En primer lugar, si atendemos a las experiencias en otros Estados de estructura compuesta con Regiones con poderes legislativos podemos afirmar, sin temor de parecer optimistas, que las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas han sido capaces de desarrollar en corto espacio de tiempo procedimientos adecuados a fin de implementar un sistema que guarda poca relación con las funciones tradicionales de los Parlamentos y con los procedimientos reglamentarios y usos parlamentarios habituales en nuestro ámbito territorial.

Como ya se ha expuesto anteriormente, salvo el caso de Alemania, con un sistema federal de fuerte raigambre, y donde el peso de la decisión recae en el Bundesrat (es decir, el órgano donde están representados los Gobiernos de los Länder), en el resto de Estados miembros la situación dista mucho de estar resuelta. Así en el caso del Reino Unido, todavía no se han adoptado ni los procedimientos de relación entre el Parlamento británico y los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, ni los procedimientos internos de estas Asambleas.

En relación con Bélgica, a pesar del plano de igualdad de los siete Parlamentos como parte del sistema nacional legislativo, tampoco se han adoptado las normas y procedimientos para responder a la salvaguarda hecha en la declaración 51 aneja al Tratado de Lisboa.

En Italia y Austria, la situación es semejante: no se han aprobado los procedimientos que establezcan las relaciones entre los Parlamentos regio-

nales y las cámaras del Parlamento nacional y federal respectivamente, ni las normas internas para activar el mecanismo de alerta temprana.

Por tanto, el modelo desarrollado por las Cortes Generales mediante la Ley 24/2009 y los procedimientos propios de cada Parlamento autonómico, aun con todos sus defectos y limitaciones se puede considerar como un paso considerable si analizamos el entorno legislativo de los Estados miembros de la Unión Europea.

No obstante, sigue pendiente de definición y desarrollo cuestiones tales como:

1. Supuestos en los que la medida legislativa afecte a las competencias exclusivas de las CCAA o suponga la afectación de una competencia singular de una Comunidad Autónoma.
2. La posibilidad de establecer algún nivel de vinculación de la respuesta, cuando los dictámenes de los Parlamentos autonómicos se posicionen mayoritariamente en contra del proyecto legislativo de los órganos de la Unión Europea.

Además, como acertadamente expone la profesora Vila Ramos²⁹, el funcionamiento de la Comisión Mixta para la UE nos permitirá responder a cuestiones relativas al peso de los dictámenes remitidos por los Parlamentos autonómicos en la decisión de la Comisión Mixta.

Por otra parte, en cuanto a las normas procedimentales adoptadas por los Parlamentos autonómicos creemos que en el actual estado de la cuestión es más aconsejable la regulación del procedimiento mediante una Resolución General de la Presidencia, en lugar de la inclusión en el Reglamento, ya que aquélla es un instrumento más dúctil y factible de reforma puntual, para adecuarse a las diversas vicisitudes que se pueden dar en la implementación y desarrollo de este procedimiento novedoso. Así en el caso del Parlamento Vasco, con posterioridad a la Resolución de 9 de diciembre de 2009, se han ido adoptando acuerdos por la Mesa del Parlamento, que han delimitado y explicitado cuestiones que se han suscitados en las Comisiones en las alertas rápidas que se han tramitado hasta la fecha. Por otra parte de los procedimientos contemplados en la Junta General del Principado de Asturias y en el Parlamento de Galicia, en mi opinión personal se pueden extraer disposiciones aplicables al resto de Parlamentos porque, a mi juicio responden de forma adecuada al mecanismo de alerta temprana (la ponencia permanente y el decaimiento y caducidad en Comisión en caso de no formularse propuestas por los grupos parlamentarios).

Una de las lecciones extraídas de los procedimientos desarrollados hasta el presente es que la avalancha de propuestas legislativas que llegan a las cámaras autonómicas (al momento de escribir las presentes líneas desde el mes de abril se han remitido desde las Cortes Generales 63 propuestas

²⁹ «El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español», *Asamblea*, núm. 22.

legislativas de órganos de la Unión Europea), la dificultad de poder llevar a cabo de forma adecuada el control en el plazo de cuatro semanas, con los medios con los que cuentan los Parlamentos, implica que a la larga este procedimiento de alerta rápida pueda caer en la irrelevancia.

Esta consideración ya ha sido puesta de manifiesto por la doctrina incluso en el caso de los Parlamentos nacionales³⁰, porque es evidente que las mayorías requeridas para que la acción de los Parlamentos sea tenida en cuenta por los órganos de la Unión Europea y los problemas de coordinación interparlamentarias avocan a que el inicial entusiasmo suscitado por el sistema vaya decayendo con el paso del tiempo.

Si nos atenemos a la actual experiencia, por lo menos en el Parlamento Vasco y por lo que se refiere a otros Parlamentos de las Comunidades Autónomas, no nos consta que se haya aprobado ningún dictamen que considere que las iniciativas legislativas de la UE son contrarias al principio de subsidiariedad, lo más que ha llegado formularse es alguna deficiencia en cuanto a la evaluación de impacto a nivel regional.

Es por ello, que como ya expusimos en su momento³¹ y coincide la profesora Vila Ramos, es necesario que los órganos parlamentarios establezcan mecanismos para que el sistema de alerta temprana no se reduzca a un mero análisis de la legislación europea desde la perspectiva del control de subsidiariedad, sino que sirva para controlar al ejecutivo de la Comunidad Autónoma en su política con la Unión Europea.

En consecuencia, a modo de hipótesis y a la vista de las experiencias de otras asambleas parlamentarias de regiones europeas con poderes legislativos y de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas se podría desarrollar un modelo que contuviera los siguientes elementos:

1. Impulsar un proyecto/proposición de Ley que regule las relaciones del Gobierno y del Parlamento en relación con las propuestas de actos legislativos y otros documentos (libros verdes, libros blancos) de las instituciones de la Unión Europea y participación del Gobierno y posición del mismo en los procesos de consulta abierta instados por la Comisión Europea, así como la participación en el Comité de las Regiones y presentación de las posiciones en dicho órgano, para su información, examen y seguimiento.
2. Sin perjuicio de lo anterior, en todo caso, podría establecerse un instrumento de carácter convencional que regule dichas relaciones, tal y como por ejemplo hemos visto existe entre el Gobierno de Baviera y el Parlamento bávaro.

³⁰ «Destined for irrelevance? Subsidiarity control by national parliaments» (WP), Tapio RAUNIO, Real Instituto Elcano.

³¹ «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». Ponencia presentada en la *Jornada sobre el principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, (organizada por la Fundación de estudios parlamentarios y del Estado autonómico «Manuel Giménez Abad», en colaboración con el Parlamento de Navarra, en diciembre de 2008).

3. 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 la Comisión de Asuntos Europeos, pudiendo presentarse propuestas de resolución a fin de seleccionar los proyectos correspondientes. En consecuencia, siguiendo el modelo escocés el Gobierno emitiría el informe preceptivamente, solo en aquellos casos que así se haya determinado previamente por el Parlamento en función del citado debate.
4. Este procedimiento permitiría concretar los proyectos legislativos susceptibles de merecer la atención de los órganos de la Comunidad Autónoma, evitando la dispersión e incurrir en esfuerzos estériles y sobrecarga de trabajo tanto de los servicios de la Cámara como del ejecutivo.
5. Dado la actual situación, es evidente la imposibilidad de desarrollar órganos específicos por parte de los Parlamentos autonómicos, por ello sin llegar al extremo del Parlamento de Escocia que cuenta con oficina propia en Bruselas, se deberían arbitrar mecanismos para que las delegaciones de las Comunidades Autónomas ante los órganos de la Unión estén abiertas a la colaboración y soporte de las actividades parlamentarias relacionadas con las funciones de control planteadas en el punto 1 de estas consideraciones.
6. Igualmente, siguiendo el ejemplo de otros Parlamentos regionales europeos, sería conveniente que dentro de cada grupo parlamentario existiera la figura del «europromotor» o «coordinador en asuntos europeos», figura con funciones más amplias que las de los portavoces en la Comisión de Asuntos Europeos, ya que como se ha expuesto anteriormente serían los receptores de la información enviada por el Gobierno y los encargados de orientar a los demás parlamentarios a la hora de definir la postura del grupo independientemente de la Comisión parlamentaria encargada de dirimir la alerta temprana.
7. Establecer reuniones periódicas con miembros del Parlamento Europeo para el intercambio de opiniones y de conocimientos sobre las iniciativas legislativas sujetas a debate en el citado Parlamento. Es verdad que nuestro sistema electoral de circunscripción única para las elecciones europeas dificulta la conexión entre los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y los miembros del Parlamento Europeo en representación de España, pero entendemos que es una posibilidad que es necesario explorar precisamente para mejorar el acceso a la información y al desarrollo de las funciones que competen a las Asambleas legislativas autonómicas.
8. 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.
9. En cuanto al procedimiento interno de tramitación del mecanismo de alerta temprana, entendemos que cada Parlamento autonómico a la vista de su propia dinámica debe establecer y regular las normas y trámites que considere más adecuados al efecto. No obstante, creemos que debe conjugarse el aspecto de órganos especializados que concurren en las Comisiones de Asuntos Europeos, (como se considera en el artículo 10 del protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea) con la visión multidisciplinar y de amplio espectro que concurre en las Comisiones competentes por razón de la materia.
 10. Es necesario establecer mecanismos de información y coordinación. No cabe duda que el acceso directo al sistema IPEX³², 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.

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 permitieran compartir diagnósticos y evaluaciones y que por economía de escala redundaría en la simplificación del trabajo, sin perjuicio de implementar un sistema de coordinación y colaboración con las Cortes Generales.

En definitiva, el procedimiento y los mecanismos contemplados en el Tratado de Lisboa no han hecho más que comenzar su puesta en marcha, es responsabilidad de los Parlamentos que este sistema de participación en el proceso legislativo de la Unión sea eficaz y permita acercar a la ciudadanía a las instituciones en las cuales se proyectan y ejecutan muchas decisiones que nos afectan de una manera muy directa.

En último lugar y como colofón, reproduzco este párrafo de la Declaración de Berlín con ocasión del 50 aniversario de la firma de los Tratados de Roma *«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»*.

³² 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.