

LA ALERTA TEMPRANA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA. UNA REFLEXIÓN SOBRE SU UTILIDAD DESDE LA RECIENTE EXPERIENCIA ESPAÑOLA

ELVIRO ARANDA ÁLVAREZ *

INTRODUCCIÓN.

- I. LA ALERTA TEMPRANA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES.
- II. LA ALERTA TEMPRANA EN LA FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SUBSIDIARIEDAD.
- III. LA INTERPRETACIÓN POLÍTICA Y LA INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL; «TEST DE SUBSIDIARIEDAD» PARA COMPROBAR LA CONFORMIDAD DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
 1. EL CONTROL POLÍTICO EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
 2. EL CONTROL JURISDICCIONAL EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
- IV. EL PROCEDIMIENTO EN LAS CORTES GENERALES PARA EL CONTROL SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA.
 1. OBJETO DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA.
 2. LA REMISIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA.
 3. LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES.
 - A. *El concepto de parlamento nacional.*
 - B. *El contenido del dictamen motivado.*
 4. EFECTOS QUE SE DERIVAN DE LOS DICTÁMENES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.

* Profesor Titular de Derecho Constitucional, Departamento de Derecho Público del Estado de la Universidad Carlos III de Madrid, España.

- V. LA PRÁCTICA EN LAS CORTES GENERALES PARA EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD. CONCLUSIONES QUE SE DESPRENDEN DE LOS INFORMES Y DICTÁMENES MOTIVADOS EMITIDOS EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS.
1. ALGUNAS CONSIDERACIONES QUE TIENEN QUE VER CON LA CELERIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y LA CARGA DE TRABAJO QUE SUPONE.
 2. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO MEDIANTE LA EMISIÓN DE INFORMES.
 3. SOBRE LA POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA HORA DE EMITIR SUS DICTÁMENES.
 4. TRES CASOS EN LOS QUE SE DECLARA QUE LA INICIATIVA PUEDE AFECTAR AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y UN CASO EN EL QUE SE PLANTEA SOLICITAR AL GOBIERNO LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE ANULACIÓN ANTE EL TJUE POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
- VI. CONCLUSIONES. INCERTIDUMBRE ANTE LA UTILIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA.
- VII. CUADROS: DICTÁMENES E INFORMES EMITIDOS POR LAS CORTES GENERALES. 2010-2012.

INTRODUCCIÓN

La crisis financiera y las dificultades para que la unión monetaria actúe con la diligencia y rapidez necesarias en la «eurozona» están evidenciando un problema que, por conocido y colateral, no es menos preocupante: que la complejidad de instituciones, organismos y trámites de toda naturaleza que intervienen en la acción política europea es de tal magnitud que la toma de decisiones se encuentra con importantísimas dificultades para hacerse efectiva, cuando no acaba por naufragar en un mar de informes técnicos y desacuerdos políticos.

En un tiempo en el que la celeridad y las decisiones inmediatas son capitales para poder garantizar el éxito al afrontar los problemas, el sistema institucional, con sus procedimientos de toma de decisiones en la UE se muestra como una gran «superestructura» a la que le cuesta ímprobos esfuerzos moverse y ocupar el puesto central que, supuestamente, debe tener en el mundo globalizado¹.

¹ Hace poco más de un año se ha publicado en España una breve obra de uno de los filósofos vivos más lúcidos, Hans Magnus Enzensberger, que con esa claridad, precisión y la fina ironía que le caracteriza da buena muestra de lo que se está apuntando. ENZENSBERGER, H. M. *El gentil monstruo de Bruselas. O Europa bajo tutela*. Edit. Anagrama, Madrid, 2011. Una tesis un poco más positiva, sin renunciar a presentar las incertidumbres que la mastodóntica UE genera en tiempos de crisis es el trabajo de BECK, U. *Una Europa Alemana*, Edit. Paidós, Madrid, 2012.

Desde luego, el tema que trata este artículo no tiene la dimensión que presentaría un estudio sobre la necesaria simplificación de las normas, las instituciones y los procedimientos de la Unión Europea. Sobran los ejemplos en los que la Unión, cuando se ha enfrentado a este objetivo, ha acabado fracasando —v. gr. el proceso de elaboración de un Tratado Constitucional para Europa—. Como se decía, el objeto del estudio es más modesto: analizar cómo se está aplicando el procedimiento de *Alerta Temprana* en España y las reglas de actuación que las Cortes Generales han aprobado para su implementación. Aunque la experiencia acumulada aún es escasa, ya tenemos ejemplos suficientes para poder decir que este trámite empieza a ser una muestra de la «capacidad» de la Unión para, a pesar de la buena voluntad, «complicar los trámites» y generar un requisito que dificultará su actividad legislativa. Pese a ser conscientes de la voluntad democratizadora que inspiró al Legislador europeo cuando aprobó los Protocolos que abren la vía a la *Alerta Temprana*, no se debe olvidar que, desde el primer momento, no fueron pocos los que empezaron a señalar la dificultad de funcionamiento para el Consejo y el Parlamento si se exigía un trámite interestatal que pudiera limitar o retardar su acción Legislativa. También, desde un primer momento, se apuntó que la intervención de los Parlamentos nacionales podría aparecer como una forma para limitar la capacidad legislativa del Parlamento Europeo².

I. LA ALERTA TEMPRANA COMO INSTRUMENTO PARA EL DESARROLLO DE LAS RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS NACIONALES

La *Alerta Temprana* se incorpora en la fase inicial del procedimiento legislativo de la Unión Europea como un instrumento para organizar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales³. Ahora bien, lo hace con la notable diferencia de que, mediante dicho trámite, los Parlamentos nacionales pueden mostrar su posición contraria a que se regule

² Vid. RAUNIO, T. «Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments», *Working Paper* Real Instituto Elcano, 36/2010.

³ De la incorporación del *Early Warning System* al trámite legislativo de la Unión Europea me ocupé ya en el año 2005 donde analizaba los precedentes de este instrumento a favor de los Parlamentos nacionales. ARANDA ÁLVAREZ, E. «El fortalecimiento de los Parlamentos en la Unión Europea: la incorporación del *Early Warning System*», *Revista Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 15, 2005.

por la Unión Europea una materia que, según su criterio, afecta al principio de subsidiariedad⁴. Y aquí es donde radica la gran cuestión de este instrumento. Hasta la aprobación de los Protocolos sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las relaciones entre parlamentos se organizaban mediante reuniones interparlamentarias, reuniones de comisiones mixtas, cooperación a nivel de presidentes de comisión, visitas de miembros de Parlamentos nacionales al Parlamento Europeo, reuniones de partidos o grupos políticos de ámbito europeo con miembros del Parlamento Europeo.

Con la aprobación de los mencionados Protocolos se da, para bien y para mal, un paso muy importante en la información, participación y posición de los Parlamentos nacionales en la política comunitaria. Se pasa de una situación en la que la relación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo era de mera puesta en común de los trabajos que unos y otro hacían en reuniones bilaterales o multilaterales, a otra en la que el Parlamento Europeo y el resto de los órganos de la Unión deben dar cuenta a los Parlamentos nacionales sobre sus actos legislativos. Además, como se verá, dichos parlamentos no se limitan a darse por informados, sino que, en algunos casos, pueden emitir dictamen motivado sobre la conformidad del proyecto de acto legislativo de la Unión con el principio de subsidiariedad⁵.

⁴ La doctrina también se ha percatado desde un primer momento de que la finalidad de la Alerta Temprana no es solamente que los Parlamentos nacionales estén informados acerca de los asuntos europeos sino que con ella se pretende que puedan influir con sus opiniones o criterios. Vid. ÁLVAREZ CONDE, E. y LÓPEZ DE LOS MOZOS-MADROÑERO, A. «Los parlamentos nacionales y la Unión Europea: el mecanismo de Alerta Temprana», *Revista de Derecho Político*, Núm. 65, 2006; DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M. «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea». En la obra GARCÍA DE ENTERRÍA, E. ALONSO GARCÍA, R. (Dir.), *La Encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Edit. Civitas, Madrid, 2002; CARRO MARTÍNEZ, A. «La Unión Europea y el principio de subsidiariedad», *Revista de Administración Pública*, Núm. 126, 1991; DE AREILZA CARVAJAL, J.M. «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea», *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15, núm. 45, 1995. EMILIOU, N. «Subsidiarity: an Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition?», *European Law Review*, Vol. 17, núm. 5, 1992; DAVIES, G. «Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time», *Common Market Law Review*, Vol. 43, núm. 1, 2006.

⁵ La peculiaridad de esta competencia atribuida a los Parlamentos nacionales ha llegado a que algunos autores se planteen si esa función podría desarrollarse por parte de las Cortes Generales españolas de acuerdo con las previsiones de los artículos 66 y 93 de la CE. Aunque es cierto que las previsiones del artículo 93 cuando dice que *corresponde a*

En parte, la explicación de porqué la Unión Europea ha introducido de una forma tan importante a los Parlamentos nacionales en la acción legislativa de la Comunidad está definida en la Resolución del Parlamento Europeo, de 7 de mayo de 2009 cuando en su apartado B reconoce que la legitimidad democrática en la UE se expresa tanto en el Parlamento Europeo como en los Parlamentos nacionales y, por ello, ambos deben actuar tanto en la acción legislativa como en la de control⁶. Dicha afirmación del Parlamento Europeo tiene sentido y explicación cuando al leer el artículo 10 del Tratado de Lisboa se ve que, a pesar de establecer que el funcionamiento de la Unión se basa en la democracia representativa, a renglón seguido se reconoce la «doble legitimidad» que impulsa la actuación de la Europa común: la que ofrecen los ciudadanos al elegir democráticamente a sus representantes en el Parlamento Europeo y la que otorgan los Estados que están representados en el Consejo Europeo por su Jefe de Estado o de Gobierno y en el Consejo por sus Gobiernos, señalando, finalmente, que estos órganos Ejecutivos serán democráticamente responsables ante sus respectivos Parlamentos nacionales y sus ciudadanos⁷.

Por lo tanto, la intervención de los Parlamentos nacionales es cierto que está vinculada a la vocación democratizadora de la Unión Europea; ¡otra cosa

las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas... eran más bien una garantía de la aplicación *ad intra* de ese derecho, eso no impide, según mi criterio, que las Cortes realicen dicha actividad. Vid. GIL IBÁÑEZ, A.J. «Los Parlamentos nacionales y la Unión europea: ¿primer o cuarto poder?», en BENEYTO, J.M. (Dir.) y BECERRIL, B. (Coord.), *El Gobierno de Europa: Diseño Institucional de la Unión Europea*, edit. Dykinson, Madrid, 2003, pp. 191-237.

⁶ «Considerando que los ciudadanos están representados directamente a nivel de la Unión a través del Parlamento Europeo, y que los Estados miembros están representados en el Consejo por medio de sus respectivos Gobiernos, que, por su parte, deben rendir cuentas de forma democrática ante sus Parlamentos nacionales (véase el artículo 12, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea en la redacción del Tratado de Lisboa); que, por consiguiente, el necesario fortalecimiento de la representación parlamentaria de la Unión debe basarse en dos pilares, a saber, la ampliación de las competencias del Parlamento Europeo con respecto a todas las decisiones de la Unión, por una parte, y el reforzamiento de las competencias de los Parlamentos nacionales con respecto a sus respectivos Gobiernos».

⁷ MATIA PORTILLA, F.J. «Parlamento Europeo y parlamentos nacionales: doble legitimidad en el marco de la Unión Europea». En la *Revista de Estudios Políticos*, Núm. 19, 2003, pp. 281-333; PERNICE, I. «The role of the national parliaments in the European Union». WHI-paper5/ 01, 2001, www.whi-berlin.de; PETERS, J. «National parliaments and subsidiarity: think twice». *European Constitutional Law Review*. Núm. 1, 2005, pp. 68-73.

es que lo consiga! No se debe olvidar que solo cuando se observa que la capacidad normativa de la Unión progresa —incrementando las competencias del Consejo— mientras que las posibilidades de control del Parlamento Europeo no se desarrollan a la misma velocidad, es cuando surge la idea de que hay que recuperar la intervención de los Parlamentos nacionales para que mediante su acción de control y la participación en esa acción legislativa comunitaria compensen el desequilibrio que se estaba produciendo⁸. Dicho desequilibrio entre las funciones del Consejo y el Parlamento se empieza a evidenciar con el Acta Única pero se agudiza con el Tratado de Maastricht y la incorporación de nuevas políticas para la Unión (v.gr. PESC y Tercer Pilar) que no pueden ser controladas por el Parlamento Europeo que es totalmente ajeno a esas políticas⁹.

Tampoco se ha de olvidar que los Estados, cuando actúan mediante sus Jefes de Estado, de Gobierno y Ministros ante el Consejo Europeo y el Consejo respectivamente, están expresando una voluntad política que requiere de control y responsabilidad y que, de acuerdo con el artículo 10.2 del TUE, se ha de dirimir ante sus respectivos Parlamentos nacionales¹⁰. Por ello, cobran pleno sentido las previsiones de los artículos 1 y 2 del Protocolo sobre los Parlamentos nacionales cuando establecen que los documentos de consulta de la Comisión, los programas legislativos anuales, cualquier otro instrumento

⁸ Sobre la importancia que el Tratado de Lisboa da al desarrollo de las instituciones parlamentarias vid., por todos, a REMIRO BROTONS, A. «Pretéritos futuros y futuros pretéritos de la Unión Europea», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 29, 2008; MANGAS MARTÍN, A. «Un Tratado no tan simple: el realismo mágico del funcionalismo» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 30, 2008.

⁹ Vid. MAURER, A. *Ixs roles des Parlements nationaux dans l'Union européenne: Options. contraintes et Obstacles*, Edit. Jean-Monnet, University of Osnabruck, Berlin, 2002; MATÍA PORTILLA, F.J. «Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales...» *loc. cit.*, pp. 290 y ss. ALBERTÍ ROVIRA, E. y ROIG MOLÉS, E. «El nuevo papel de los parlamentos nacionales entre derecho constitucional y derecho constitucional europeo», en la obra, CARTABIA, M., DE WITTE, B., PÉREZ TREMP, P. (Dir.), GÓMEZ FERNÁNDEZ, I. (Coord.), *Constitución europea y constituciones nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005; LINDE PANIAGUA, E. «Los Parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, Núm. 6- I, 2004.

¹⁰ En España vid. la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta. También la práctica parlamentaria de que después de cada Consejo Europeo el Presidente del Gobierno comparezca ante el Pleno del Congreso de los Diputados para informar de los acuerdos alcanzados.

de programación legislativa y todos los proyectos de actos legislativos dirigidos al Parlamento Europeo y al Consejo se han de tramitar directamente ante los Parlamentos nacionales.

Ahora bien, como también se verá en el desarrollo de este trabajo, tampoco debe perderse de vista que la participación de los Parlamentos nacionales en esta fase *pre legislativa* también es una reacción, incluso podría decirse una *precaución*, de los Estados ante la *vis expansiva* en la atribución de competencia que el principio de subsidiariedad puede suponer a favor de la Unión Europea.

En definitiva, la doble legitimidad que orienta la Unión Europea, junto con el avance notable de la capacidad legislativa que ostentan sus instituciones, hace que se entienda que se han de activar todos los instrumentos de información, conocimiento y control de los actos normativos que la Unión va a producir por parte de los órganos parlamentarios (Parlamento Europeo y Parlamentos nacionales). De esta forma se refuerzan las instituciones representativas y, con ello, se mejora democráticamente la Unión Europea. El problema, como en tantas ocasiones en la actividad parlamentaria, es que hay que conjugar dos grandes principios: por un lado, el principio democrático que se potencia cuando los ciudadanos de los distintos países, mediante sus representantes, puedan pronunciarse sobre la acción legislativa europea; por otro, el principio de racionalidad parlamentaria o institucional, que debe tener en cuenta que los procedimientos no son tan «pesados» y «complejos» como para imposibilitar la acción legislativa¹¹.

II. LA ALERTA TEMPRANA EN LA FASE INICIAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LA SUBSIDIARIEDAD

En la línea de lo que se señalaba antes, la *Alerta Temprana* aparece en el Derecho de la Unión vinculada al principio de subsidiariedad¹². El artículo

¹¹ Sobre el debate de las dos formas de legitimar el proceso de integración europea, concepción «constitucionalista» y concepción «internacionalista» puede verse el trabajo de STORINI, C. *Parlamentos Nacionales y Unión Europea*. Edit. Tirant lo Blanch e Instituto de Derecho Público Comparado, Universidad Carlos III, Valencia 2005, pp. 28-34.

¹² Como es bien conocido la subsidiariedad y la proporcionalidad son dos principios distintos. El primero, garantiza que la Unión solo interviene en una materia si los objeti-

5.3 del TUE establece que la Unión en los temas que no sean de su competencia exclusiva intervendrá

«...solo 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 (...) sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escalas de la Unión»¹³.

Luego parece bastante claro que desde el Tratado de Lisboa el principio de subsidiariedad tiene como finalidad contrarrestar el efecto expansivo, en las competencias compartidas, que puede producirse en su ejercicio por los órganos comunitarios frente a los Estados miembros¹⁴. Como se ha indicado en un trabajo reciente: el principio de subsidiariedad fue la norma elegida para ejercer de muro de contención ante la avalancha expansionista del orden europeo¹⁵. Para ello, lo que se hace es atribuir a los Parlamentos nacionales

vos de la acción pretendida no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. El segundo, asegura que el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados. Es decir, si el primero trata de aclarar quién tiene la competencia, el segundo da un paso más e intenta verificar hasta dónde debe llegar la intensidad de la regulación cuando la competencia es de la Unión. En teoría esta es una delimitación fácil de ver, pero en la práctica difícil de aplicar y, quizás por eso, se trata conjuntamente en el Protocolo. Esto quiere decir que si la aplicación de la subsidiariedad se plantea en los Parlamentos nacionales como una cuestión política, la valoración política sobre la necesidad de que la Unión legisle sobre esa cuestión, inexorablemente a ese razonamiento irá unido el de la intensidad que debe tener esa legislación: la aplicación del principio de proporcionalidad.

¹³ La previsión del artículo 5.3 del TUE es la siguiente: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

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

¹⁴ En este sentido, AUZMENDI DEL SOLAR, M. «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida», *Revista Aranzadi Unión Europea*, Núm. 5, Mayo 2010.

¹⁵ RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*. Edit. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2011, p. 242.

la posibilidad de supervisar y, en su caso, emitir dictamen sobre el cumplimiento o no de dicho principio.

Pero empezemos por el principio. Aunque sin adentrarnos en demasiados detalles, puesto que la cuestión de la subsidiariedad es un tema tremendamente complejo y trasciende las pretensiones de este artículo, sí que sería bueno dejar sentadas algunas ideas básicas¹⁶. La subsidiariedad es un concepto jurídico-político clásico¹⁷ que inspira la organización comunitaria desde los primeros momentos de su andadura: el artículo 4 del Tratado constitutivo de

¹⁶ Sobre el principio de subsidiariedad en el proceso de integración europeo puede consultarse, entre otros, SYRPIS, P. «In Defence of Subsidiarity». *Revista Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 24, núm. 2, 2004; GRIMALDI, L. *Il principio de sussidiarietà orizzontales tra ordinamento comunitario ed ordinamento interno*. Edit. Cacucci, Bari, 2006; WATHELET, M. «La subsidiarité au sein de L'Union européenne: le processus décisionnel». En VERDUSSEN, M. (Dir.), *L'Europe de la Subsidiarité*, Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 131; FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L. *El Principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, Edit. McGraw-Hill, Madrid, 1996; ALBERTÍ, E. FOSSAS, E. CABELLOS, M. *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Edit. Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismo y realidades», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8, núm. 19, Septiembre-diciembre 2004; GAUTRON, J. «Subsidiarité ou réosubsidiarité», *Revue des affaires européennes*, Núm. 12, 1998; KUKLIS, P. «The Principle of Subsidiarity», FDI - CEE Publications Online, P. 2, se puede consultar en <http://lgi.osi.hu/publications/2000/74/main.pdf>; REQUEJO COLL, F. «Federalism and National Groups», *International Social Science Journal*, 53, 2001, p. 43; BOIXAREU CARRERA, A. «El principio de subsidiariedad», *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1975, pp. 771-808.

¹⁷ Aunque la subsidiariedad es un concepto político-jurídico clásico, el principio despliega toda su virtualidad como mecanismo de descentralización de ordenamientos jurídicos propios de Estados federales. En estos sistemas la subsidiariedad actúa como una presunción a favor del poder estatal frente al poder federal. Sin embargo, en la construcción europea se ha integrado con no pocas dificultades. Es fácil comprender que el sistema de distribución de competencias de los Estados federales y el modelo competencial Europeo es notablemente distinto con lo que la aplicación del principio entraña notables dificultades. Vid. HECKLY, C. y E. OBERKAMPF, E. *La subsidiarité à l'américaine: quels enseignements pour l'Europe?* Paris, 1994; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 8, Núm. 19, Septiembre-Diciembre 2004; VILLA RAMOS, B. «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», *Revista Parlamentaria de la Comunidad de Madrid*, Núm. 22, 2010; PALOMARES AMAT, M. «La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación del control del principio de subsidiariedad», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. Núm. 38, Enero-Abril 2011, pp. 28 y ss; CHICHARRO LÁZORO, A. *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Edit. Aranzadi, Pamplona, 2001; HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 177 y 234.

la CEE dice que «cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado». Por eso, autores como Barnés han dicho que la lógica de la subsidiariedad está en la razón misma de la Comunidad¹⁸. Pese a ello, es un principio que no tendrá un reconocimiento expreso hasta la aprobación del artículo 2 del Tratado de Maastricht donde se dice que el marco de actuación de la Unión Europea se establecerá en función del principio de subsidiariedad y que los objetivos de la Unión se alcanzarán en el respeto del principio enunciado¹⁹.

Desde ese momento, y aunque la delimitación de competencias de la Unión se rige con carácter general por el principio de atribución, la subsidiariedad opera en aquellos ámbitos que no son competencia exclusiva de la Unión Europea. Por eso el artículo 5 del TUE dice que

«la UE intervendrá solo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan alcanzarse de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, puedan lograrse mejor gracias a la dimensión o a los efectos de una acción comunitaria».

A partir del momento en el que se pone en el centro de las relaciones entre los Estados y la Unión y, en esta última, en las tres instituciones básicas —Consejo, Comisión y Parlamento— el principio de subsidiariedad, se inician una serie de debates y elaboración de resoluciones (Resolución del Parlamento UE 18 noviembre de 1992) en las que se plasma la necesidad de cumplir inequívocamente dicho principio. Para ello, se dice que se debería establecer un procedimiento y definir unas directrices de aplicación del principio de subsidiariedad de acuerdo con las competencias transferidas por los Tratados. En este sentido, la Resolución de 13 de mayo de 1997 recoge el Informe de la Comisión en el que se declara el carácter vinculante con rango constitucional del principio y, por tanto, sujeto a la interpretación del Tribunal de Justicia²⁰. Al

¹⁸ Dice Barnes que la subsidiariedad está en la lógica de la Comunidad... porque los Estados miembros por sí solos no pueden alcanzar el fin fundamental y fundacional del TCEE», y de sus sucesivas reformulaciones, crearon una Comunidad de Estados a través de cuyos órganos se pretende lograr lo que cada uno de ellos individualmente no puede conseguir». BARNÉS, J. «La distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados», *Revista Cuadernos de Derecho Público*, Núm. 13, 2001, pp. 45 y ss.

¹⁹ GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J.M. «El principio de subsidiariedad en la construcción europea», *Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furió-Cerio*, núm. 2, Valencia, 1993.

²⁰ El TJCE desde un primer momento reconoce su competencia para controlar el principio de subsidiariedad. Por todas, víd. la Sentencia 12 noviembre de 1996, *Reino Unido/Consejo*, C-84/94, *Rec. p. I-5793* y la Sentencia 13 mayo de 1997, *Alemania/Parlamento Consejo*, C-233/94, *Rec. p. I-2441*.

mismo tiempo, la Resolución vuelve a recordar que se debería establecer un procedimiento para que la aplicación de la subsidiariedad se haga con la participación de todos los sujetos políticos afectados y, siempre, sin que se afecte el legítimo ejercicio de las atribuciones de la Unión.

Con el Tratado de Ámsterdam en 1997 se aprueba un Protocolo para la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que recogía las líneas básicas del Informe de la Comisión a que antes se hacía referencia, en el que no solo se trata de mejorar la participación parlamentaria sino que se establecen criterios vinculantes que afectan al proceso legislativo de la Unión Europea. Al mismo tiempo que se aprueba este Protocolo para el control de la subsidiariedad también se está aprobando un Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea²¹.

Desde este momento hasta el Tratado de Lisboa, todos los debates y modificaciones de los Tratados que hacen referencia a la consolidación institucional desarrollan ambos Protocolos en el sentido de que los Parlamentos nacionales fortalezcan el control de las políticas europeas que desarrollan sus gobiernos y participen *ex ante* en el procedimiento legislativo de la Unión Europea para asegurarse que se cumple el principio de subsidiariedad (Niza, Laeken, Convención, proyecto de Tratado Constitucional)²².

III. LA INTERPRETACIÓN POLÍTICA Y LA INTERPRETACIÓN JURISDICCIONAL; «TEST DE SUBSIDIARIEDAD» PARA COMPROBAR LA CONFORMIDAD DE LAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Que no quede claro que la aplicación de la subsidiariedad permite una interpretación política y otra jurisdiccional es uno de los problemas más graves del procedimiento de *Alerta Temprana*²³. Como se verá, durante todo este

²¹ Sobre este segundo Protocolo Vid. DE LA FUENTE CABERO, I. «El papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea», *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. 11, Diciembre 2004.

²² Un estudio detallado de esta evolución puede consultarse en el trabajo de RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. *Primacía y subsidiariedad... op. cit.*, pp. 303-338.

²³ Sobre si se está ante un principio político o jurídico, vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. «La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad», en CLOSA MONTERO, C., FERNÁNDEZ SOLA, N (Coords.), *La Constitución de la Unión*

tiempo se ha querido reforzar la perspectiva política del principio y restar importancia a la intervención jurisdiccional. Que la interpretación jurisdiccional la desarrolle el TJUE y que su jurisprudencia sobre la subsidiariedad pueda actuar en contra de las competencias de los Estados y consolidar una posición de «última palabra» del Tribunal sobre un tema de tanta dimensión política, es lo que ha llevado a establecer un marco muy restrictivo en la intervención de dicha institución²⁴.

Lo primero que se ha de hacer es señalar que para nosotros la subsidiariedad es un principio para la aplicación del modelo de competencias compartidas entre los Estados y la Unión Europea²⁵. Un principio que sirve para señalar la preferencia en la competencia de los Estados y, por tanto, exige que las competencias sean asumidas por la Unión «...solo 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 las dimensiones o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

Puesto que la subsidiariedad es un concepto jurídico-político que afecta al núcleo central de las relaciones interorgánicas e institucionales no podía pasar desapercibido a los órganos de la Unión si se debía entender desde cri-

Europea, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 280; WYATT, D. «Subsidiarity. Is it too vague to be effective as a legal principle?», en WEATHERILL, S. y NICOLAIDIS, K., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, *European Studies in Oxford*, Oxford, 2003, p. 86; SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D. «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, 2006, pp. 205 y ss.; BARBER, N. «The limited modesty of subsidiarity», *European Law Journal*, Vol 11, Núm. 3, 2005.

²⁴ En este sentido puede consultarse el trabajo de ESTELLA DE NORIEGA, A. «La paradoja de la subsidiariedad: reflexiones en torno a la jurisprudencia comunitaria relativa al artículo 3B (2) del Tratado de la Comunidad Europea», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Núm. 101, 1999, pp. 71 y ss.

²⁵ Sobre si el principio de subsidiariedad funciona en la UE como un criterio que rige el ejercicio de las competencias comunitarias compartidas con los Estados miembros o como una fórmula de atribución de competencias se ha pronunciado la doctrina en uno y otro sentido. En el sentido de que es un principio para el ejercicio de las competencias, vid. FERNÁNDEZ, T. R. «Sobre la necesaria elevación del rango de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». En la obra GARCÍA DE ENTERRÍA, E. ALONSO GARCÍA, R. (Dir.), *La Encrucijada...cit.*, pp. 105 y ss.; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M. *El reparto de competencias...op. cit.*, pp. 135 y ss.; MANGAS MARTÍN, A. «El control del principio de subsidiariedad». En la obra de AA.VV. *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Escuela Diplomática-BOE, Madrid, 2005, pp. 53 y ss. En el sentido de que es un principio para la atribución de competencias vid. a BARNÉS, J. «La distribución de competencias entre la UE y los Estados», *op. cit.*, pp. 68 y ss.

terios políticos o jurisdiccionales. Por ello, la Convención constitucional, en concreto el Grupo I sobre la Subsidiariedad, genera un encendido debate para determinar si el control de su cumplimiento debería hacerse tan solo desde su perspectiva jurídica quedando, con ello, su aplicación relegada al ámbito del Tribunal de Justicia o si, por el contrario, se ha de considerar su valor político y, en consecuencia, deberían ser los órganos de esta naturaleza quienes participen en aclarar su correcta interpretación. El resultado, como se sabe, es que el control de la subsidiariedad se encarga tanto a los órganos políticos —control «*ex ante*» mediante la intervención de los Parlamentos nacionales— cuanto a los órganos jurisdiccionales (TJUE) —control «*ex post*» mediante el recurso de anulación—.

El Grupo I sobre la Subsidiariedad así se manifestó en el Informe de conclusiones de sus trabajos²⁶, cuando dice que la subsidiariedad es un principio de carácter esencialmente político, cuya puesta en práctica implica un margen de apreciación significativo para las instituciones (estimar si los objetivos comunes se realizan mejor a escala europea o a otra escala), por lo que el control del respeto de este principio debería ser de naturaleza política esencialmente y realizarse antes de la entrada en vigor del acto en cuestión²⁷. Como se señalaba en líneas anteriores, quizás este desarrollo del control de la subsidiariedad en el plano político tenga que ver con que cuando el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas se ha pronunciado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad casi siempre ha acabado dándole la razón a la Comunidad y en pocas ocasiones ha permitido que los Estados recobren las competencias en discusión.

Pues bien, tanto si el principio de subsidiariedad se entiende como un criterio que rige el ejercicio de las competencias compartidas o como una fórmula para la atribución de competencias, lo que está claro es que su interpretación será política cuando se efectúe por órganos de dicha naturaleza de la UE o los Estados y jurisdiccional cuando sea realizada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea²⁸.

²⁶ CONV 282/02 de 23.09.02

²⁷ Tiene interés el Informe que elabora el Grupo I sobre la Subsidiariedad en la Convención Europea. CONV 286/02, de 23 de septiembre de 2002 (25.09), en el que se apuesta porque, para el control de la subsidiariedad, se deba contar con los Parlamentos nacionales para lo que se debe establecer un mecanismo de alerta rápida (*early warning system*). En este Informe también se descarta que se deba crear un órgano «ad hoc» encargado del control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

²⁸ Rodríguez Iglesias ha dicho que el principio de subsidiariedad conlleva un nivel de apreciación política que, en su aplicación, podría dar lugar a una jurisprudencia aná-

1. EL CONTROL POLÍTICO EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Como ya se apuntaba en líneas anteriores, uno de los objetivos que la Declaración de Laeken encomendaba a la reforma de los Tratados era la de dar más importancia a la subsidiariedad. De ese objetivo nacen las modificaciones del «Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad» que, con algunos pequeños matices, se anexa al Tratado de Lisboa.

Pues bien, el control político de la subsidiariedad, que ya se reconocía a las instituciones de la UE, se abre con dicho Protocolo a los Parlamentos nacionales y a una actividad que define la acción parlamentaria en general: la fiscalización del Ejecutivo y, en este caso, la capacidad de que los Parlamentos nacionales puedan pronunciarse «políticamente» sobre si la propuesta de iniciativa legislativa de las instituciones europeas es conforme con los criterios de subsidiariedad.

La aplicación política por su propia naturaleza es acción discrecional y no cuenta con más límites que la conformidad con las normas comunitarias o estatales que determinan elementos materiales o procedimentales (Tratados, Protocolos o normas parlamentarias de los Estados, sobre la materia). Por ello, en el caso de los Parlamentos nacionales, a la hora de emitir el dictamen conforme al principio de subsidiariedad, aunque utilicen argumentos jurídicos, estos, realmente nada aportan ni restan al valor real de la interpretación que se está haciendo: política, en el sentido de mera oportunidad a la hora de decidir tomar una posición u otra. Y como ya se ha señalado en páginas anteriores, aquí es donde estriba uno de los problemas más agudos de este procedimiento que, además de alargar el trámite legislativo de la Unión, establece una suerte de «veto a los actos legislativos comunitarios» en manos de los Parlamento nacionales socapa de ofrecer la oportunidad de que se puedan pronunciar sobre si la propuesta legislativa interfiere en las competencias de los Estados.

loga a la de los actos políticos. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. «La protección de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», en la obra de AA.VV. *El Defensor del Pueblo en el Tratado de la Unión Europea*, Madrid, 1993, pp. 201-224. Por su parte Hinojosa Martínez ha dicho que «la aplicación del principio de subsidiariedad lleva consigo la realización de un juicio de oportunidad política en el que el Tribunal no puede sustituir al legislador». HINOJOSA MARTÍNEZ, L.M. «La regulación del principio...» *RDCE cit.*, p. 799.

Esta es una cuestión que no se ha estudiado suficientemente, pero que la práctica de los dictámenes que se están haciendo desde hace un tiempo empieza a poner en evidencia. Se verá con más detenimiento en las siguientes páginas. Hasta ahora todos nos hemos fijado en el valor democrático que tiene que los Parlamentos nacionales puedan participar en una suerte de fase previa legislativa en la conformación de los actos legislativos de la Unión. Incluso se ha considerado un buen sistema para establecer garantías *ex ante* del cumplimiento del principio de subsidiariedad. Sin embargo, no se había caído en la cuenta de que se ha abierto un espacio para el conflicto entre Parlamentos: entre Parlamentos nacionales y Parlamento Europeo; entre las dos Cámaras de los Parlamentos nacionales en los sistemas bicamerales; entre Parlamentos nacionales y sus Gobiernos y, entre los diferentes niveles parlamentarios existentes en los Estados descentralizados.

Desde luego no es nada descartable que se produzcan informes contradictorios entre distintas cámaras del Estado o de los territorios descentralizados. Incluso se podría dar la «curiosa» situación de que el Gobierno de un Estado, en el Consejo, mantenga una posición respecto del Acto legislativo y el Parlamento de su Estado otra contraria o distinta. Aunque este último caso, desde el punto de vista europeo no plantearía problema alguno, desde la perspectiva del Estado que presenta esa posición contradictoria sí que resultaría complicada de explicar.

Por otro lado, cuando se dice que la intervención de los Parlamentos nacionales es un instrumento para garantizar *ex ante* que el acto legislativo de la Unión Europea es conforme al principio de subsidiariedad se olvida que la actuación de cualquier órgano comunitario al desarrollar sus funciones lo hace con una presunción de legalidad. Es decir, que la iniciativa legislativa, venga de donde venga, siempre que haya sido elaborada y presentada de acuerdo con las previsiones de los Tratados cuenta con la presunción de «conformidad a derecho». Por tanto, la intervención de los Parlamentos nacionales lo único que garantiza es que los órganos legislativos de los Estados pueden manifestar su posición política contraria a que la Unión legisle y asuma competencias sobre cierta materias que, de acuerdo con su interpretación del principio de subsidiariedad, deberían estar residenciadas en los Estados.

A partir de aquí, la forma de actuar de los órganos políticos, también la de los Parlamentos nacionales, al efectuar el control político de la subsidiariedad se desarrolla mediante la aplicación del *dobles test de la subsidiariedad* que se entiende se desprende de las previsiones del artículo 5 del Protocolo 2: insuficiencia de la acción estatal y mayor eficacia de la acción comunitaria.

ria²⁹. Puesto que dicho Protocolo también establece la necesidad de que la iniciativa legislativa se motive por parte de los sujetos que los proponen, el mismo artículo establece que el acto legislativo debe ser acompañado de una «ficha de subsidiariedad» que, en la práctica, se convierte en la forma de justificar que la norma se ajusta a las previsiones del artículo 5.

Para cumplir esos requisitos la ficha, al menos, debe responder a las siguientes preguntas³⁰:

- Si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros (a nivel estatal, regional o local) en el marco de sus sistemas constitucionales.
- Si los objetivos pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad. Para valorar este segundo aspecto se tendrán en cuenta los siguientes criterios:
 - Si el asunto que se considera presenta aspectos transnacionales.
 - Si las actuaciones de los Estados miembros en ausencia de regulación comunitaria entrarían en conflicto con los requisitos del Tratado o perjudicarían considerablemente los intereses de los Estados.
 - Si la actuación comunitaria proporcionaría claros beneficios debido a su escala o a sus efectos en comparación con la actuación individualizada de los Estados miembros.

2. EL CONTROL JURISDICCIONAL EN LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El recurso para el control de la subsidiariedad que establece el artículo 8 del Protocolo 2, aunque no supone la introducción de un recurso autónomo al margen del de anulación del Artículo 263 TFUE, sí que facilita de forma

²⁹ ESTELLA DE NORIEGA, A. *El dilema de Luxemburgo de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*, Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 54; PALOMARES AMAT, M. «La participación del Parlamento de Cataluña...» *RDCE cit.*, pp. 28 y ss; FERNÁNDEZ ESTABAN, M. L. *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp. 35 y ss.

³⁰ Vid. Informe de la Comisión «Legislar mejor, 2003» y «Legislar mejor, 2006» de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

notable la alegación del principio que nos ocupa ante el Tribunal de Justicia. Se amplía la legitimación activa para interponer el recurso al Comité de las Regiones «cuando se trate de un acto legislativo europeo para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta»; y se abre la posibilidad de que un Parlamento nacional o una de sus cámaras puedan pedir a su Gobierno que interponga el recurso³¹.

En este contexto de intervención de un órgano jurisdiccional que debe interpretar un «conflicto» de competencias de acuerdo a criterios propiamente jurídicos, no cabe la menor duda de que, aunque su fundamentación material sea mínima, está avocada a convertirse en una opinión clave a la hora de entender la subsidiariedad como principio interpretativo y regla para la determinación de las competencias entre la Unión Europea y los Estados³².

Con la jurisprudencia en la mano comprobamos que el TJUE tiende más a ocuparse de cuestiones de procedimiento. De tal manera que todas aquellas disposiciones que no hayan respetado los trámites procedimentales para el control de la subsidiariedad se entenderán inválidas. Ahora bien, ¿qué sucede si la nueva norma produce un quebranto material de la subsidiariedad? Pues que a pesar de que el Tratado, con la conformación del procedimiento político *ex ante* previsto en el artículo 5 —alerta temprana— haya querido neutralizar la interpretación jurisdiccional material, el resultado es que el TJUE desarrolla, al menos, una *jurisprudencia sustantiva débil* que irá poco a poco marcando criterio al resto de las instituciones europeas³³. En este sen-

³¹ Artículo 8 del Protocolo Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

³² De hecho, aunque la interpretación del principio de subsidiariedad en el derecho comunitario ha sido compleja y cambiante a lo largo de estos años, sí que contamos con resoluciones importantes. Repasando la jurisprudencia del Tribunal de Justicia al respecto desde 1995 hasta ahora se pueden comprobar esos cambios: en una primera etapa —Vid. Sentencia 15 de diciembre de 1995, *Unión royale belge des sociétés de football association ASBL/Bosman*, C-415/93, *Rec. p. I-5045* y la Sentencia 14 de marzo de 1966, *Comisión/Reino de Bélgica*, C-239/95, *Rec. p. I-1463*— en la que el Tribunal rechaza directamente la aplicación del principio en un sentido favorable a los Estados, por entender que con ello se estaría vulnerando el derecho comunitario; una segunda etapa —Vid. la Sentencia 12 de noviembre de 1996, *Reino Unido/Consejo*, C-84/94, *Rec. p. I-5793* y la Sentencia 13 de mayo de 1997, *República Federal de Alemania/Parlamento Consejo*, C-233/94, *Rec. p. I-2441*—, en la que el Tribunal ya entra en un somero análisis de la necesidad de la norma comunitaria, si bien acepta de forma acrítica los argumentos del legislador comunitario; y una tercera etapa —Vid. la Sentencia 10 diciembre de 2002 *British American Tobacco/Reino Unido y otros*, C-491/01, *Rec. p. I-11550*—, en la que el Tribunal ya hace su propio análisis del principio de subsidiariedad, sin asumir necesariamente las explicaciones aportadas por el legislador comunitario.

³³ Vid. RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, SERRANO, M. *Primacía y subsidiariedad...*, *op. cit.*, p. 348.

tido, a modo de ejemplo y sin pretender entrar en un tema que excede el objeto de este trabajo, apunto dos casos. Primero, el Asunto C-233/94 en el que el Gobierno alemán solicita la anulación de la Directiva 94/19/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre los sistemas de garantía de depósito, el TJUE se pronuncia sobre si la nueva norma se ha presentado con la motivación necesaria que establece el artículo 190 TCE para respetar el principio de subsidiariedad. Para elaborar su posición no se queda en un control de procedibilidad y entra en análisis material aplicando a la nueva norma el *test de subsidiariedad*: comprueba que la intervención estatal es insuficiente para cumplir los objetivos —criterio de «necesidad de la norma»— así como que la intervención de la Unión Europea mejora la acción individual de los Estados —criterio de más «valor añadido»— por parte, en este caso, de la Directiva comunitaria.

Segundo, la Sentencia de 10 de diciembre de 2002, sobre el asunto *British American Tobacco*, donde el TJUE controla el cumplimiento de que los objetivos pueden cumplirse mejor en el ámbito comunitario mediante el análisis de la evolución de las legislaciones nacionales sobre fabricación, presentación y venta de productos del tabaco, comprobando que era muy «heterogénea» y no conseguía eliminar los obstáculos a la libre circulación de productos del tabaco. Por ello, decide que es conveniente la intervención comunitaria.

En consecuencia se puede entender que, pese a que los Protocolos y las declaraciones de los órganos comunitarios se esfuercen en pronunciar el carácter político del principio de subsidiariedad y su consideración tan solo como un sistema para regular el ejercicio de competencias, en tanto dichas competencias establecidas en los Tratados no estén perfectamente determinadas —cosa que es poco probable—, aparecerán conflictos entre los Estados y las instituciones europeas que se tendrán que resolver ante el TJUE abriendo la puerta a una jurisprudencia que a la larga informará el régimen de competencias previsto en los Tratados³⁴.

³⁴ Sobre la especial importancia que tiene el TJUE y el valor de su jurisprudencia vid. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y BAQUERO CRUZ, J. «Funciones constitucionales del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas», *Fundamentos, Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, Núm. 4, 2006, <http://constitución.ridiris.es/fundamentos/índice.html>. RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C. y VALLE GÁLVEZ, J. A. «El Derecho comunitario y las relaciones entre el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, El Tribunal Europeo de Derechos Humanos y los Tribunales constitucionales nacionales», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 2, 1997, pp. 329-376.

IV. EL PROCEDIMIENTO EN LAS CORTES GENERALES PARA EL CONTROL SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD EN LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA

Para conocer el procedimiento para el control de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad de los actos legislativos de la UE en el Parlamento español hay que estar, además de a los Protocolos 1 y 2 anejos al Tratado de Lisboa³⁵, a 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, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

Antes de nada hay que hacer una acotación previa a la vista de que la ampliación de funciones encomendadas a los Parlamentos nacionales en el

³⁵ No se debe olvidar que dichos protocolos son consecuencia de las previsiones del artículo 12 del TUE que establece que «Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea;
- b) velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad;
- c) participarán, en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;
- d) participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados, de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado;
- e) serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado;
- f) participarán en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea».

artículo 12 del Tratado de Lisboa y desarrollados en la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la ley de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Debe tenerse claro que dichas funciones van más allá del control de la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad por las iniciativas legislativas europeas que es el objeto exclusivo de este trabajo³⁶.

1. OBJETO DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

El artículo 3 del Protocolo sobre la subsidiariedad es el que determina el objeto del sistema de alerta temprana cuando dice que a los

«...efectos del presente Protocolo, se entenderá por «proyecto de acto legislativo europeo» las propuestas de la Comisión, las iniciativas de un grupo de Estados miembros, las iniciativas del Parlamento Europeo, las peticiones del Tribunal de Justicia, las recomendaciones del Banco Central Europeo y las peticiones del Banco Europeo de Inversiones, destinadas a la adopción de un acto legislativo».

Como se decía, en una primera lectura la cuestión está clara: todos los proyectos de actos legislativos, vengan de donde vengan, son los que se han de enviar para conocimiento y dictamen, en su caso, a los Parlamentos nacionales. En esa línea, la Ley 24/2009, habla del «control por las Cortes Gene-

³⁶ La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, confiere a la Comisión Mixta para la Unión Europea la potestad de solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra actos legislativos europeos por infracción del principio de subsidiariedad. Confiere la posibilidad de oponerse a ciertas iniciativas que pueda tomar el Consejo Europeo de modificaciones de las reglas sobre mayorías y procedimientos para aprobar actos legislativos —revisión simplificada de los tratados—. Confiere las funciones que el Tratado de Lisboa atribuye a los parlamentos nacionales en relación a la evacuación de las actividades de Eurojust y a la supervisión política de Europol. Finalmente, la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta, establece las comparecencias periódicas del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea antes de la celebración de las reuniones semestrales del Consejo de la Unión Europea a los efectos de que puedan manifestar la posición del Gobierno en relación a los asuntos incluidos en el orden del día de la reunión del Consejo. También, en dicha ley se establece que tras la presidencia semestral del Consejo de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación o el Secretario de Estado para la Unión Europea comparecerán ante la Comisión para dar cuenta de los progresos realizados durante dicha presidencia.

rales de la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea». En ese mismo sentido, la Resolución de las Mesas del Parlamento español apunta que la Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta de la UE efectuarán un examen preliminar de los proyectos de actos legislativos remitidos por las instituciones de la Unión. Ahora bien, si se continúa leyendo el artículo 4 del Protocolo se observa que también se establece que se deben remitir «las propuestas modificadas»: ¿hay que remitir entonces las modificaciones que se realicen en el trámite legislativo de la Unión? Este es un asunto que ya se debatió en los grupos de trabajo de la Convención constitucional³⁷. Los argumentos son los siguientes:

La decisión sobre si una iniciativa comunitaria debe adoptarse en el ámbito de la Unión dando cumplimiento, por tanto, el principio de subsidiariedad, ha de tomarse al inicio del procedimiento, porque de lo que se trata es de verificar si esa materia debe ser objeto de regulación por la Unión o bien dejarse a los Estados. Las modificaciones posteriores del acto no deben afectar, en principio, al cumplimiento del principio de subsidiariedad sino, en todo caso, a la intensidad de la regulación, esto es, al principio de proporcionalidad. Solo excepcionalmente, cuando a lo largo del procedimiento se introdujeran reformas que impliquen una ampliación o una modificación del ámbito material de la iniciativa, estaría justificada la posibilidad de que los Parlamentos nacionales pudiesen emitir nuevos dictámenes. Pero en este caso concurre la otra objeción que se expone a continuación: la dificultad práctica de poner en marcha el procedimiento del *sistema de alerta temprana* en un momento posterior del procedimiento.

No parece razonable la hipótesis de presentación de dictámenes parlamentarios en cualquier momento, al menos a efectos de provocar una nueva deliberación sobre la propuesta. Por eso, si se admitiese la hipótesis de un segundo examen de las propuestas modificativas en caso de alcanzar el umbral previsto en el Protocolo, habría que establecer otro plazo en el que se pudieran computar dichos dictámenes. El Grupo de Trabajo sobre subsidiariedad planteó la posibilidad de que fuera en el momento de la convocatoria del Comité de Conciliación. En la sesión plenaria se puso de manifiesto que a menudo es muy breve el plazo entre la convocatoria del Comité y su celebración. Éste dispone como máximo de 6 semanas para resolver, conforme al artículo 251 del vigente TCE y el artículo 251.10 del TFUE, por lo que exigiría modificar el procedimiento y ampliar dicho plazo, retrasando aún más

³⁷ Vid. los Informes CONV. 286/02, pp.2 y 7; y CONV. 630/03, pp. 6-7.

el procedimiento. De hecho, este criterio fue aceptado y no se hizo referencia alguna en el texto finalmente adoptado.

Los antecedentes anteriores —brevedad del plazo para emitir el dictamen y la complejidad que incorporaría al procedimiento legislativo de la Unión— nos mueven a sostener que, salvo algún caso excepcional que pudiera ser valorado por las instituciones legislativas de la Unión, el procedimiento del *sistema de alerta temprana* solo es aplicable al inicio del procedimiento legislativo. Desde luego, así se desprende de la regulación para la aplicación de los Protocolos que se ha aprobado en el Parlamento español.

2. LA REMISIÓN DE LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La forma para la remisión de las propuestas legislativas así como el plazo para sustanciar el procedimiento son dos cuestiones puramente formales que se convierten en temas de especial importancia por el breve plazo con el que cuentan los parlamentos nacionales para emitir su dictamen³⁸.

³⁸ La cuestión preocupaba tanto que se tomaron dos medidas para intentar paliar el problema: realizar una experiencia piloto en el marco de la COSAC y activar un sistema de intercambio de información interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX). La primera experiencia piloto se realizó entre el 1 de marzo y el 12 de abril de 2005 respecto a la propuesta de la Comisión relativa al tercer paquete ferroviario. Con la experiencia acumulada la Secretaría de la COSAC elaboró un informe que presentó en la XXXIII COSAC celebrada los días 17 y 18 de mayo de 2005, donde se manifestaron las siguientes observaciones: brevedad del plazo; dificultad de conocer las opiniones de otros Parlamentos; retraso en obtener algunas de las traducciones oficiales; insuficiencia de la motivación de la iniciativa por la Comisión Europea, al no haber participado en la prueba; dificultad de distinguir entre los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad y problemas para poder contar con tiempo suficiente de los informes que puedan elaborar los Parlamentos regionales. En las reuniones de la COSAC de Londres (2005) y Viena (2006) se acordó realizar otras dos pruebas. La primera, en la propuesta de Reglamento del Consejo de reforma del Reglamento del Consejo CE 2201/2003, relativo a las reglas y jurisdicción aplicables en materia de derecho de familia. La segunda, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, de modificación de la Directiva 97/67/CE, relativa a la conclusión del mercado interior de los servicios postales en la Comunidad. Los informes de la COSAC de estas dos nuevas pruebas inciden en los mismos problemas que la primera experiencia piloto. El sistema *Interparliamentary EU Information Exchange* (IPEX) surge de la recomendación de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Parlamentarias europeas celebrada en Roma en el año 2000, con el objetivo de apoyar la cooperación parlamentaria en la UE mediante el intercambio electrónico de

De acuerdo con el Protocolo sobre la Subsidiariedad, la institución autora del proyecto remitirá sus propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión. Se establece que dicha remisión debe hacerse en la lengua oficial de la Unión Europea correspondiente a dicho Estado y debe incluir la motivación en relación con la subsidiariedad y la proporcionalidad. La motivación se elabora mediante la conformación de una ficha que debe recoger:

a) Elementos para evaluar el impacto financiero.

b) Efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, cuando se trate de una directiva. El Protocolo aclara que entre esos efectos deben incluirse, cuando proceda, los relativos a la legislación regional. Todo ello, evidentemente de forma general.

c) Las razones para concluir que un objetivo de la Unión puedan alcanzarse mejor a su nivel, tanto con indicadores cualitativos cómo, cuándo sea posible, cuantitativos. Se trata del núcleo propiamente dicho del examen de subsidiariedad. El autor de la iniciativa debe, por un lado, explicar los motivos por los que sea necesario adoptar la medida propuesta en el plano comunitario, y, por otro, cuantificar todo lo posible las ventajas que ello supone respecto a que se deje al ámbito interno de los Estados. En esa exposición deberá justificar que la carga financiera como administrativa tanto sobre la Unión como sobre los gobiernos nacionales, regionales o locales o sobre los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible. El Protocolo acoge, por tanto, como concreción del principio de subsidiariedad, lo que se podría denominar el principio de intervención mínima, un elemento que podría ser útil en el examen por los Parlamentos nacionales.

d) La ficha que está obligada a hacer la Comisión debe incluir el principio de proporcionalidad. El problema que sobre este asunto se plantea es que tanto en el artículo 3 del Protocolo 1 como en el del artículo 6 del Protocolo 2 se desprende que el sistema es aplicable tan solo al principio de subsidiariedad. Sin embargo, el artículo 5 del Protocolo 2 dice que «la ficha de motivación»

información. En 2003 se abre en Internet, provisionalmente IPEX, enlazando las páginas web de los Parlamentos nacionales. En 2006 se abre IPEX permanentemente con la dirección www.ipex.ue. Durante un tiempo está reservada a los funcionarios de los parlamentos y, finalmente, en 2007 se abre a todo el público. Los objetivos de IPEX son proporcionar a los responsables de los parlamentos y ahora al público, información actualizada del estado de tramitación en cada una de las Cámaras de los Parlamentos nacionales de los documentos que procediendo de las instituciones europeas son objeto de control de subsidiariedad.

que debe acompañar a todo acto legislativo requiere que se justifique, también, desde el punto de vista de la proporcionalidad. Si a eso se añade que las fronteras entre estos dos principios no son claras, el resultado es que los dictámenes que nuestro Parlamento está realizando se ocupan de conocer los efectos que puede producir la iniciativa legislativa en ambos principios³⁹.

En cuanto al plazo, el artículo 6 del Protocolo de subsidiariedad señala que los parlamentos nacionales tendrán ocho semanas a partir de la fecha de transmisión del proyecto de acto legislativo para presentar un dictamen motivado donde se expongan las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad.

La Ley 24/2009 establece que en cuanto el Congreso de los Diputados y el Senado reciban una iniciativa legislativa de la UE, la remitirán a los parlamentos de la Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas, a los efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan éstas remitir a las Cortes Generales dictamen motivado. Para realizar dicho dictamen los parlamentos de las Comunidades Autónomas tienen un plazo de de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa europea (art. 6.1 y 2). También, durante ese plazo de ocho semanas para la emisión del dictamen por parte de las Cortes Generales, éstas pueden pedir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad y el Gobierno debe remitir su informe en un plazo de dos semanas (art. 3. J.).

3. LA INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES Y REGIONALES

Dos son las cuestiones que a los efectos de este artículo tiene relevancia respecto de la intervención de los Parlamentos nacionales: qué se ha de entender por Parlamento nacional y cuál es el contenido del dictamen motivado.

³⁹ Esta situación de extensión del control a la proporcionalidad ya se puso en evidencia en las pruebas piloto que en el marco de la COSAC se realizaron en los parlamentos. Vid. la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión Europea el 8 de julio de 2009. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 194, de 23/09/2009. Sobre este principio vid. SACCIA, G. «Il principio di proporzionalità». En la obra de AA.VV. *L'Ordinamento Europeo. L'esercizio delle competenze*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2006.

A. El concepto de parlamento nacional

Este es un asunto que se planteó desde el primer momento que se empezó a hablar sobre el procedimiento de *Alerta Temprana*. El Grupo de trabajo I de la Convención constitucional trató con detenimiento el asunto y planteó los dos grandes problemas que se suscitaban: cómo gestionar la existencia en los países de la Unión de parlamentos unicamerales y bicamerales y cómo organizar la intervención de los parlamentos regionales en los Estados descentralizados. Como es conocido, la solución fue atribuir dos votos a cada parlamento de manera que de ser bicamerales pudieran atribuir un voto a cada uno de ellos. En la práctica esto ha sido así y ha surgido una opción tercera —es el caso español, entre otros—: que los Parlamentos nacionales gestionarán este asunto mediante una Comisión Mixta de ambas cámaras, caso en el que es dicho órgano el que realiza el dictamen motivado.

No menos importante es el asunto de cómo intervienen los Parlamentos regionales en los Estados descentralizados⁴⁰. El Protocolo hace una mención expresa al asunto cuando dice en el artículo 5 que

«Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas».

⁴⁰ Este es un asunto que seguro dará que hablar en el plano político y académico y que ha día de hoy ya se ha ocupado la doctrina. Por todos, vid. ALBERTÍ ROVIRA, E. «Los parlamentos regionales en la Unión Europea», en la obra GARCÍA DE ENTERRÍA, E. ALONSO GARCÍA, R. (Dir.), *La Encrucijada...cit.*; ALLUÉ BUIZA, A. «Los parlamentos regionales en la Unión Europea», *Revista Española de la Unión Europea*, Núm. 13, 2º semestre 2007; ARECES CASTRO-CONDE, C. «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis», *Revisita de Estudios Políticos*, Núm. 136, abril-junio 2007; BASTIDA FREJEIDO, F.J. «Parlamentos regionales e integración europea», *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1997; GUILLEM CARRAU, J. «Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, p. 150; PÉREZ TREMP, P. «La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos», En la obra de AA.VV. *Administraciones Públicas y Constitución*, Edit. MAP, Madrid, 1998; ARCE JANÁRIZ, A. «La Unión Europea y los Parlamentos regionales». En la obra *Parlamento y Constitución*, Anuario 1997, Núm. 1; ROIG MOLÉ, E. *Las Comunidades Autónomas y la posición española en los asuntos Europeos*, Edit. Tirant lo Blanch, Valenci, 2002; BILBAO UBILLOS, J.M. «Parlamentos Autonómicos y Unión Europea»; En la obra CARRILLO, M., LÓPEZ BOFILL, H. (Coord.), *La Constitución Europea. Actas del III Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalista de España*, Edit. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006, pp. 653-684.

De dicha regulación se desprende que la consulta a los Parlamento regionales que posean competencias legislativas, cuando proceda, compete al Parlamento nacional. Aunque la regulación parece clara, aquí se plantean cuestiones de gran entidad que ya la doctrina ha señalado convenientemente y que aquí tan solo se apuntan:

a) El primer problema es de carácter formal. ¿Cuándo y cómo se produce la consulta a los Parlamentos regionales? El Parlamento nacional es quien tiene que abrir dicha consulta, pero teniendo en cuenta que el plazo de tiempo para emitir el dictamen motivado es breve, esto podría generar un problema importante. Como es conocido, en el caso español se ha optado, con buen criterio, por la remisión de oficio a los Parlamentos regionales del acto legislativo de la Unión, desde el inicio sin que se frene el procedimiento en el Parlamento nacional, éstos emitan dictamen en un plazo de cuatro semana desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales, con el fin de que éstas puedan elaborar su dictamen conociendo la posición de los Parlamento regionales.

b) El segundo es de carácter sustancial. ¿Qué efectos tienen los dictámenes de los Parlamentos regionales? Con las previsiones del Protocolo parece que el requerimiento de mera consulta, con lo cual se puede deducir que no condicionan la posición del Parlamento nacional. Ahora bien, la doctrina se ha planteado, no sin falta de juicio, que podemos estar ante un acto legislativo de la Unión Europea que por razón de la materia sea competencia exclusiva de una o varias Comunidades Autónomas, supuesto que nos llevaría a tener que replantear la cuestión. La tesis que aquí se mantiene es que no pueden los Parlamentos regionales condicionar la acción del Parlamento nacional, tampoco en estos casos. Ahora bien, éste último, debería tener muy en cuenta la posición los dictámenes de aquellos parlamentos que representan la posición política de quienes tienen la competencia en la materia.

La paradoja que se plantea aquí es que el Parlamento nacional —Cortes Generales— emitirá un dictamen motivado, pero en el supuesto de que la competencia sobre la materia sea de las Comunidades Autónomas, pese a que sus parlamentos hayan elaborado su posición política sobre el acto legislativo de la UE, finalmente será el dictamen de aquél el que fijará la posición del Estado español, incluso en contra de los criterios de esos parlamentos regionales⁴¹.

⁴¹ De los Dictámenes e Informe evacuados por la Comisión Mixta a lo largo de estos tres años se pueden ver dos ejemplos distintos: el caso del Informe 1/2012 sobre la iniciativa de Directiva sobre la creación de un fondo de Asilo y Migración, a la que el

B. El contenido del dictamen motivado

Quizás aquí es donde la paradoja del procedimiento de *Alerta Temprana* es más evidente. El artículo 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad dice que

«Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad».

Luego, a los Parlamento nacionales se les pide que expongan las razones por las que consideran que el proyecto normativo no se ajusta al principio de subsidiariedad. Desde luego, la posición de los Parlamentos nacionales es de carácter político y aunque se esgriman finos y atinados argumentos jurídicos elaborados por la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre la materia el valor de oportunidad política que conlleva la posición parlamentaria de cada una de las cámaras de los Estados que se pronuncien no cambiarán. Parece entonces acertada la previsión del apartado octavo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010, sobre reforma para adaptar el funcionamiento de la Comisión Mixta de la Unión Europea al Tratado de Lisboa, en la que se recoge un detallado procedimiento para la elaboración de dictámenes motivados sobre iniciativas de la Unión Europea⁴².

Parlamento de Cataluña hizo ciertas consideraciones que fueron recogidas en el Informe final; y el caso del Informe 10/2012 sobre una iniciativa de Reglamento sobre protección de especies de fauna y flora silvestre mediante el control del comercio, a la que las Cortes de Castilla y León elabora un dictamen desfavorable que no es tenido en cuenta por el Informe definitivo de las Cortes Generales. Sobre este asunto en la doctrina vid. ALONSO DE LEÓN, S. «Análisis crítico del papel de los Parlamentos Regionales en el control Principio de Subsidiariedad en la Unión Europea», *RDCE*, Año 8, núm. 16, 2011; CORRAL SUÁREZ, M. «La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales en el control de la Subsidiariedad», *Revista de Estudios Europeos*, Núm. 53, 2009, pp. 83-96.

⁴² En el procedimiento establecido en la Resolución de Presidencia se dice que la propuesta de dictamen motivado se ha de distribuir por parte de la Presidencia de la Comisión a los diputados para la apertura de un plazo de cinco días para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas, así como para que se puedan presentar pro-

En este sentido, el dictamen motivado no ha de elaborarse respecto todos los actos legislativos remitidos por la UE. Es el propio Parlamento nacional el que decide sobre qué se dictamina. En España, lo decide la Mesa, los Portavoces, dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea en el plazo de cuatro semanas desde la recepción de la iniciativa. La práctica está demostrando que es la reunión de la Mesa y los Portavoces, que se celebra al menos dos veces al mes, la que hace una «primera criba» determinando qué actos legislativos serán objeto de estudio y designando en el mismo momento los correspondientes ponentes para la conformación del Informe. Dicho Informe fijará la posición política en relación con la subsidiariedad del Parlamento español. En el caso de que, una vez se haya debatido, se apruebe que el acto legislativo de la Unión atenta contra el principio de subsidiariedad o se entienda que se ha de hacer algún tipo de reserva adquiere el valor de dictamen que, acompañado de los dictámenes que hayan elaborado los Parlamentos regionales, serán remitidos por conducto de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea. Asimismo, se dará traslado al Gobierno para su conocimiento (artículo 5.3).

En el supuesto de que un Parlamento nacional introduzca consideraciones que excedan la evaluación sobre el principio de subsidiariedad serán los órganos europeos los encargados, a la hora de hacer el análisis de dicho dictamen, de desestimar ese tipo de consideraciones por exceder el control de subsidiariedad que compete a los Parlamentos nacionales.

4. EFECTOS QUE SE DERIVAN DE LOS DICTÁMENES DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Aunque el artículo 7 del Protocolo hace una referencia un tanto genérica y vaga en cuanto a los efectos de esos dictámenes, lo cierto es que el efecto

puesta de avocación a los Plenos de las Cámaras. Concluido dicho plazo, se convoca la Comisión Mixta para su debate y votación (art. 8.4). Que se remita el Informe del ponente en un plazo no inferior a cinco días a los efectos de conocimiento y, en su caso presentación de enmiendas, es un mandato de difícil cumplimiento y la práctica nos está demostrando que la celeridad con la que transcurre todo hace que dicho trámite no se cumpla y que no hayamos tenido casos donde se presenten enmiendas por parte de los grupos parlamentarios más allá de alguna *in voce*.

final puede llegar a ser más importante de lo que a primera vista parece: nada más y nada menos que la modificación y/o retirada del acto legislativo⁴³.

Como es bien sabido, en el caso de que el número de dictámenes desfavorables sea alto se abre la puerta a la reelaboración del proyecto inicial e, incluso, a que pueda acabar vetado.

Si un tercio de los parlamentos de los Estados emiten un dictamen desfavorable (18 votos), o bien una cuarta parte de ellos si se trata de propuestas de actos relativos al tercer pilar (14 votos), el órgano o institución autor de la iniciativa debe volver a estudiar su propuesta («Tarjeta amarilla»). Tras ese nuevo estudio el órgano o institución puede mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo de forma motivada.

Si el número de Estados que emiten dictamen negativo representa la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamento nacionales, se informará al legislador de la Unión Europea para que tenga en cuenta ese material en el procedimiento («Tarjeta naranja»). Esta consideración supone:

a) Que antes de concluir la primera lectura, el Consejo y el Parlamento estudiarán la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, teniendo en cuenta de forma particular las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y el dictamen motivado de la Comisión.

b) Si por mayoría del 55% del Consejo o por mayoría de votos emitidos en el Parlamento Europeo se considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimarán la propuesta legislativa.

Los efectos de los Dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales nos ponen frente a otra de las paradojas del procedimiento de *Alerta Temprana*. El procedimiento legislativo de la Unión queda condicionado en un primer momento a que se cumpla el trámite para el informe de los Parlamentos nacionales. Además, si los informe desfavorables computan 18 votos, «tarjeta amarilla», se debe revisar la subsidiariedad con lo que, en la práctica, supone que se interrumpe el procedimiento mientras se lleva a cabo este análisis. En el supuesto de que el número de votos negativos sea al menos mayoría simple de los parlamentos de los Estados, «tarjeta naranja», en la práctica también se interrumpe el procedimiento puesto que la Comisión tendrá que emitir dictamen

⁴³ «El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, así como, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en ellos, tendrán en cuenta los dictámenes motivados dirigidos por los Parlamentos nacionales o cualquiera de las cámaras de un Parlamento nacional» (art. 7 del Protocolo 2).

motivado que se remitirá al Consejo y el Parlamento para que mediante decisión política decidan sobre su retirada o mantenimiento.

Como se puede observar, se introduce una serie de elementos y trámites en el procedimiento legislativo de la Unión que, por un lado, alargan considerablemente el tiempo para la producción de una norma comunitaria; pero, por otro, incorporan, en la práctica, una limitación de la «soberanía legislativa» de los órganos normativos de la Unión Europea. Socapa del control por los Parlamentos nacionales, se pone a disposición de los Estados un instrumento para «cortocircuitar», «dificultar» o restringir la capacidad legislativa de Europa y, en particular, del Parlamento Europeo.

V. LA PRÁCTICA EN LAS CORTES GENERALES PARA EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD. CONCLUSIONES QUE SE DESPRENDEN DE LOS INFORMES Y DICTÁMENES MOTIVADOS EMITIDOS EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS

De acuerdo con lo visto en el epígrafe anterior, durante los primeros tres años de vigencia del procedimiento para el control de subsidiariedad⁴⁴ que se

⁴⁴ Como veremos al final de este epígrafe la Comisión Mixta ha entrado a evaluar el cumplimiento del principio de proporcionalidad en los siguientes tres casos: Informe 1/2010 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta modificada de Reglamento (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia [COM (2010) 93 final]. Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea. BOCG. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 324, de 28/06/2010; Informe 15/2010 de la Comisión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (Versión refundida) [COM (2010) 555 final]. BOCG. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 373, de 09/12/2010; Dictamen motivado 4/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea [COM (2012) 85 final] [2012/0036 (COD)] [SWD (2012) 31 final] [SWD (2012) 32 final]. BOCG. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 48, de 14/4/2012.

ha establecido en el Parlamento español se han emitido 57 Informes y 8 Dictámenes⁴⁵. Tiempo suficiente para poder sacar algunas conclusiones⁴⁶.

1. ALGUNAS CONSIDERACIONES QUE TIENEN QUE VER CON LA CELERIDAD DEL PROCEDIMIENTO Y LA CARGA DE TRABAJO QUE SUPONE

El breve tiempo con el que cuentan las distintas instituciones que entran a efectuar el control —ocho semanas con carácter general para las Cortes, en las que el Gobierno debe emitir informe en dos semanas y las Comunidades Autónomas que puedan verse afectadas en sus competencias en cuatro semanas— ha introducido un nivel de trabajo en la Comisión Mixta para la Unión Europea que casi monopoliza las reuniones de la Mesa y Portavoces, así como de las sesiones del Pleno de la Comisión. Esta intensidad de trabajo ya fue reconocida en las conclusiones de la Ponencia que en el marco de la Comisión Mixta para la Unión Europea se puso en marcha en la IX Legislatura para analizar la aplicación de los Protocolos 1 y 2 por parte de las Cortes Generales, y en la que se dijo que lo más adecuado sería establecer un oficina para organizar el desarrollo de todo el trabajo relacionado con este asunto⁴⁷.

Pues bien, si a este procedimiento se añade que la Comisión también debe sustanciar los trámites para la solicitud al Gobierno de interposición de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción del principio de subsidiariedad⁴⁸, el procedimiento de oposición a la revisión simplificada de los Trata-

⁴⁵ Como ya se señaló en su momento, se denominan Informes los pronunciamientos de la Comisión Mixta que declaran que el proyecto de acto legislativo es conforme con los principios de subsidiariedad y Dictámenes los pronunciamientos de ese mismo órgano que entienden que el proyecto legislativo afecta al principio antes señalado, declarando la disconformidad o algún tipo de reservas o consideraciones.

⁴⁶ Todos los informes y dictámenes emitidos por los Parlamentos nacionales de los distintos Estados de la Unión Europea en el año 2012 se pueden consultar en www.ipex.eu/IPEXL-WEB/epdoc.do.

⁴⁷ Informe del Grupo de Trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea para que estudie la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompaña al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 459, de 27/11/2007

⁴⁸ Al final de este epígrafe se verá con más detalle el caso del Informe 4/2010 sobre la eventual participación de las Cortes Generales en la interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción del principio de subsidiariedad en relación con la Directiva 2010/13/UE del Parlamento Europeo y del

dos de la Unión Europea⁴⁹, el procedimiento de evaluación de Eurojust y supervisión de Europol y los procedimientos para las comparecencias periódicas del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea para que informe sobre su posición en los asuntos incluidos en el orden del día de las reuniones del Consejo y las comparecencias de los Gobiernos Autonómicos ante la Comisión para informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y las propuestas de actos legislativos⁵⁰, se entiende fácilmente porqué la Comisión difícilmente puede ocuparse de cuestiones que vayan más allá de las que vienen determinadas por los procedimientos que el Tratado de Lisboa ha consolidado para la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión y el procedimiento para la supervisión sobre si las iniciativas legislativas de ésta última afectan a la subsidiariedad.

También derivada del gran trabajo que conlleva este control y el breve plazo en el que se debe desarrollar, se observa una dinámica quizás excesivamente «mecanicista» en todo el proceso de conocimiento y evaluación de los proyectos de actos legislativos⁵¹. Como ya se ha apuntado, aunque los parlamentarios individualmente o mediante los Grupos Parlamentarios pueden presentar iniciativas de evaluación, la práctica que se ha impuesto es que sea la reunión de la Mesa y los Portavoces la que decida qué asuntos deben ser estudiados y sometidos a evaluación. Evidentemente, a nadie se le escapa que ello conlleva un «prejuicio» de conformidad con el principio de subsidia-

Consejo, de 10 de marzo de 2010, sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisuales (Directiva de servicios de comunicación audiovisual). Acuerdo de la Comisión Mixta para la Unión Europea. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 324, de 28/06/2010

⁴⁹ Procedimiento desarrollado en el punto Décimo de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

⁵⁰ Previsto en la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta.

⁵¹ Lamentablemente, el augurio que hacía Palomares Amat de que si no se organizaba bien la intervención de los parlamentos se podría caer en «una banalización del procedimiento», tengo la impresión de que ya está sucediendo. PALOMARES AMAT, M. «La participación del parlamento de Cataluña...», *RDCE cit.*, p. 45.

riedad de todos aquellos actos que se consideran que no deben ser revisados. Juicio previo, que realiza un órgano de «gobierno y funcionamiento de la cámara» —la Mesa de la Comisión— que no tiene atribuidas las competencias políticas suficientes para decidir sobre ese tipo de asuntos⁵².

2. SOBRE LA INTERVENCIÓN DEL GOBIERNO MEDIANTE LA EMISIÓN DE INFORMES

Lo primero que se ha de apuntar es que la Ley 24/2009 establece que para emitir el dictamen motivado las Cortes Generales podrán, cuando fuera necesario para sus deliberaciones, «pedir al Gobierno un informe relativo a la conformidad del acto legislativo con el principio de subsidiariedad». Es decir, que la solicitud del informe al Gobierno es potestativa y, evidentemente, el Gobierno no tiene obligación legal alguna en cuanto a su elaboración y emisión. La práctica parlamentaria que se ha consolidado es que la Mesa de la Comisión, al mismo tiempo que nombra ponente, envía la correspondiente iniciativa legislativa al Gobierno para que sea informada.

La posición del Gobierno en este tiempo tiene cierto interés, aun no se desprende un criterio de actuación claro: en 2010, de 22 solicitudes de informe, el Gobierno emitió 10; en 2011, de 19 solicitudes, emitió 14 y en 2012, de 22 solicitudes, emitió 16. Por lo tanto, lo más frecuente es la evacuación del informe y, en la mayoría de los casos, lo hace de conformidad con la pretensión legislativa europea. En muchos de ellos, incluso, se detiene a señalar la oportunidad de la nueva norma y la conformidad con los principios de subsidiariedad.

Sí que se observa que cuando el Gobierno emite informe a un acto legislativo, en el que señala que puede afectar al principio de subsidiariedad, la práctica común es que el dictamen de la Comisión siga ese criterio. Es el caso de los dos Dictámenes de 2011, y en tres de los seis dictámenes emitidos en 2012. En los otros tres, la Comisión tampoco actuó frente al criterio del Gobierno puesto que éste no informa. Lo que no es nada frecuente es que

⁵² Tanto el Protocolo 1 como el 2 hablan de los parlamentos nacionales para desarrollar el control sobre la subsidiariedad. Puesto que en el caso de las Cortes Generales la Ley 24/2009 atribuye a la Comisión Mixta para la Unión Europea esa función, aunque la Mesa con los Portavoces efectúe una «selección previa» de los actos legislativos que serán informados, entendemos que la decisión de no someter a informe ciertos actos debería ser ratificada por el Pleno de la Comisión.

la posición de la Comisión difiera notablemente del criterio del Gobierno. La práctica del llamado «parlamentarismo racionalizado» aparece con notable claridad también aquí. Hasta tal punto es así, que en el caso que dio lugar al Informe 6/2012 relativo al «Reglamento sobre ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo» que el Gobierno informó positivamente y el ponente designado —Sr. Jáuregui Atondo— emitió informe negativo, dio lugar a que dicho informe fuese rechazado por la Comisión en su reunión de 8 de mayo de 2012 y se nombrase nuevo ponente —Sra. García Gálvez— que emitió informe positivo, en la línea del Gobierno y que fue finalmente aprobado por la Comisión⁵³.

Llama la atención que en algunos casos en los que las iniciativas legislativas se referían a cuestiones de gran importancia, referidas a política fiscal, control de capitales, fondos de inversión, retenciones de cuentas para cobros transfronterizos o derechos de autor⁵⁴ el Gobierno ha dado el silencio por res-

⁵³ Con toda seguridad lo mismo va a suceder con el caso de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 614 final]. (Número de expediente del Senado 574/000087 y número de expediente del Congreso 282/000155.), que ha sido informada negativamente por el Gobierno y la Ponencia señalaba que dicha directiva era conforme con el principio de subsidiariedad.

⁵⁴ Informe 14/2010 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por Impago [COM (2010) 482 final [SEC (2010) 1055] [SEC (2010) 1056]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 373, de 09/12/2010.

Informe 22/2010 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista [COM (2010) 662 final] [2010/0325(COD)]. Aprobación por la Comisión Mixta para la Unión Europea. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 384, de 12/01/2011. Informe 8/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 352 final] [2012/0169 (COD)] [SWD (2012) 187 final] [SWD (2012) 188 final]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 89, de, 19/10/2012. Informe 9/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mo-

puesta y no ha evacuado el correspondiente informe. Desde luego, la legislación, como ya se ha señalado, no obliga al Gobierno a que envíe el informe al Parlamento, pero sí llama la atención que en casos de tanta importancia política el Ejecutivo no quiera pronunciarse. Especial importancia revisten el Dictamen 1/2012 de la «Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión» en el que el Gobierno, por primera vez, no informa un acto legislativo de la Unión al que las Cortes Generales emiten un dictamen de disconformidad total por entender que la nueva norma podría afectar a la subsidiariedad⁵⁵.

biliarios (OICVM), en lo que se refiere a las funciones de depositario, las políticas de remuneración y las sanciones (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 350 final] [2012/0168 (COD)] [SWD (2012) 185 final] [SWD(2012) 186 final]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 89, de 19/10/2012. Dictamen con observaciones 6/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 372 final] [2012/0180 (COD)] [SWD (2012) 204 final] [SWD (2012) 205 final]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 89, de 19/10/2012.

Informe 11/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal [COM (2012) 363 final] [2012/0193 (COD)] [SWD (2012) 195 final] [SWD (2012) 196 final] y por la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA [COM (2012) 428 final] [2012/0205 (CNS)]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 89, de 19/10/2012.

Informe 13/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito [COM (2012) 511 final] [2012/0242 (CNS)]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 95, de 14/11/2012. Informe 14/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) n.º .../... del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito [COM (2012) 512 final] [2012/0244 (COD)]. *BOCG*. Sección Cortes Generales, serie A, núm. 95, de 14/11/2012.

⁵⁵ Informe 2/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo

3. SOBRE LA POSICIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS A LA HORA DE EMITIR SUS DICTÁMENES

Lo primero que llama la atención es el escaso número de dictámenes que llegan de parte de los parlamentos de las Comunidades Autónomas y que una mayoría muy amplia son de conformidad. Analizando el proceso en estos tres años se desprende una cierta «fatiga» por parte de los Parlamentos autonómicos a la emisión de los dictámenes que lleva a que cada día sean menos las Comunidades que ejercen esta potestad. Los motivos pueden ser muy diversos: quizás que éstas entiendan que la nueva regulación europea no afecta a sus competencias⁵⁶; quizás que consideren que puesto que la Comisión Mixta no está obligada a seguir sus criterios consideren sus propios informes de «escasa utilidad»; seguro que influye el breve plazo de tiempo —cuatro semanas— y el notable aumento de trabajo que para los respectivos parlamentos supone evacuar este trámite⁵⁷.

y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el fondo de asilo y migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis [Com (2011) 752 final] [2011/0367 (COD)]. *BOCG*. Serie A. Sección Cortes Generales, núm 24 de 14/3/2012. No es lo que sucede con los otros cinco dictámenes de este mismo año que son por cuestiones puntuales —disconformidad parcial—; y tampoco es lo que sucede con los dos dictámenes de 2011 que son de plena disconformidad pero sí tuvieron informe del Gobierno.

⁵⁶ Recordemos que aunque la Comisión Mixta de la Unión Europea remite automáticamente todas las iniciativas legislativa en muchos casos son los Parlamentos regionales los que determinan en conocimiento de aquellas materias que puedan afectar a sus competencias, es el caso de Cataluña, Castilla y León o Aragón.

⁵⁷ Que se remitan todos los actos legislativos a las CC.AA, más allá de que sus intereses o competencias se vean afectados, es un tema bien discutible puesto que el Protocolo 2 habla de consultas «cuando proceda». Desde luego lo que está sucediendo es que no solo se aumenta notablemente el trabajo de la Comisión Mixta sino que también se está colapsando el trabajo de los servicios jurídicos de los Parlamentos regionales y, con ello, se banaliza el trámite. En este sentido ya se han pronunciado algunos estudios. Vid. AUZMENDI DEL SOLAR, M. «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida», *Revista Unión Europea*, Año XXXVI, Núm. 5, 2010, pp. 21-28; VARAS ARRIBAS, G. y BOURDIN, D. *El papel de los parlamentos regionales en el proceso de análisis de la subsidiariedad en el marco del sistema de alerta temprana del Tratado de Lisboa*, Bruselas: Comité de las Regiones, 2010, p. 185; CASTRO RUANO, J. L. «El sistema de Alerta temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vacos», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, Num. 99, (septiembre 2012), p. 100. Un estudio sobre cómo se ha aplicado el mecanismo de alerta temprana en el Parlamento de Cataluña puede verse en la obra de PONS RAFOLS, X. CAMPINS ERITJA, M.

En todo caso, y más allá de especulaciones, lo que ofrecen los datos es que en muchos asuntos donde claramente se pueden ver afectadas competencias de las Comunidades Autónomas muchas de ellas no se manifiestan. Por ejemplo, en el Dictamen 1/2012 de la «Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión» dictaminaron el Parlamento Vasco, las Cortes de Aragón y la Asamblea de Extremadura —dictámenes de conformidad— cuando con toda seguridad es una materia que puede afectar a las competencias de otras muchas Comunidades. Por otro lado, como ya se ha señalado, en este caso la posición de la Comisión fue de disconformidad frente al criterio de los parlamentos autonómicos. Otro caso bien significativo es el del Dictamen 3/2012 de la «Directiva sobre sustancias prioritarias en la política de aguas» que con toda seguridad afecta a las competencias sobre salud pública de muchas Comunidades que, sin embargo, tan solo informaron el Parlamento Vasco, las Cortes de Castilla y León y la Asamblea de Extremadura.

Sobre la posición de los parlamentos autonómicos en este tiempo quizás merezca la pena citar dos casos, significativos por motivos bien distintos: el primero, es el Dictamen que emite el Parlamento de Cataluña al «Reglamento por el que se crea un fondo de Asilo y Migración», en el que ese parlamento señala que puesto que es una materia que afecta a competencias de las Comunidades Autónomas se recomienda el establecimiento de medios de participación de las Administraciones regionales en el futuro Fondo de Asilo y Migraciones. Posición que es recogida en esos términos por el Informe 1/2012 de la Comisión Mixta. El segundo caso, es el Dictamen que emiten las Cortes de Castilla y León en el «Reglamento de protección de especies de fauna y flora silvestres» que es disconforme por entender que se invaden competencias de las Comunidades Autónomas y que la Comisión Mixta en su Informe 10/2012 rechaza desestimando su criterio⁵⁸.

CASTELLÀ ANDREU, J. M. y MARTÍN NÚÑEZ, E. *La acción exterior y europea de la Generalitat de Cataluña. Desarrollo normativo e institucional*, Edit. Fundación Centro de Estudios Internacionales (CEI), Barcelona, 2012, pp. 212 y ss.

⁵⁸ Sobre la conveniencia de que la Comisión Mixta decida discrecionalmente la emisión o no de los dictámenes de los Parlamentos autonómicos, vid. CORRAL SUÁREZ, M. «La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales...» *loc. cit.*, pp. 83-96.

4. TRES CASOS EN LOS QUE SE DECLARA QUE LA INICIATIVA PUEDE AFECTAR AL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD Y UN CASO EN EL QUE SE PLANTEA SOLICITAR AL GOBIERNO LA INTERPOSICIÓN DE RECURSO DE ANULACIÓN ANTE EL TJUE POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Como ya se apuntó en su momento, un problema central en este procedimiento de control por parte de los parlamentos nacionales sobre los actos legislativos de las instituciones europeas es si el objeto es exclusivamente el principio de subsidiariedad o también el principio de proporcionalidad.

Más allá de lo que se desprende de los artículos 3 del Protocolo 1 y el artículo 6 del Protocolo 2, lo cierto es que las Cortes Generales, en la línea de otros parlamentos nacionales, efectúan un control sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad. Tres buenos ejemplos de ello son los Informes 1 y 15 de 2010 y el Dictamen Motivado 4/2012.

En el Informe 1/2010 sobre la iniciativa de *Reglamento por el que se crea una agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia* se concluye que aunque no afecta al principio de subsidiariedad, la creación de una agencia nueva para esos fines puede afectar al principio de proporcionalidad puesto que se puede encomendar dicha gestión a la Agencia Europea FRONTEX y disminuir notablemente el coste. El Informe 15/2010 sobre una iniciativa de *Reglamento para la creación del sistema «EURODAC» para la comparación de las impresiones dactilares*, nuevamente se concluye que aunque no afecta a la subsidiariedad sí que puede afectar a la proporcionalidad puesto que la iniciativa, como en el caso anterior, sigue empeñándose en la creación de una nueva Agencia cuando podría asumirse, también aquí, esa actividad por la Agencia Europea FRONTEX una vez hechas las oportunas modificaciones jurídicas y orgánicas.

En el Dictamen 4/2012 sobre una iniciativa de *Directiva sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la UE*, se indica que, aunque no afecta a la subsidiariedad, sí que podría afectar a la proporcionalidad puesto que se establece la necesidad de crear «oficinas centrales nacionales» para administrar los bienes embargados sin que se contemplen los recursos económicos necesarios para la puesta en marcha de dichas oficinas. Por ello, la Comisión Mixta solicita que, al menos en la fase inicial de la puesta en marcha de las oficinas se dote por la UE de los medios necesarios a los Estados, confiando que su autosuficiencia económica futura.

Finalmente, merece la pena apuntar, por ser el único caso, el Informe 4/2010 sobre la participación de las Cortes Generales en la interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción del principio de subsidiariedad. La Ley 24/2009, haciéndose eco de las previsiones del artículo 8 del Protocolo 2 establece que las Cortes Generales participarán en la interposición de un recursos de anulación ante el TJUE por infracción del principio de subsidiariedad. A su vez el artículo 9 de la Resolución conjunta de las Mesas del Congreso de los Diputados y el Senado de 2010 establece el procedimiento por el cual se sustanciará esa participación, que consiste en la posibilidad de solicitar del Gobierno la interposición del recurso⁵⁹. Pues bien, el Informe elaborado a la «Directiva sobre la coordinación de determinadas disposiciones de los Estados relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisuales» establece que la Directiva respeta el contenido de los textos codificados y se limita a reagruparlos, realizando solo las modificaciones formales que la operación de codificación requiere. Por ello, entiende la Comisión Mixta que no se excede las competencias atribuidas a la Unión Europea por los Tratados y, en consecuencia, no se vulnera el prin-

⁵⁹ Procedimiento de oposición a la revisión simplificada de los Tratados de la Unión Europea.

1. La oposición de las Cortes Generales a las iniciativas tomadas por el Consejo Europeo de revisión simplificada de los tratados de la Unión Europea, en ejercicio de la habilitación establecida en el artículo 48.7 del Tratado de la Unión Europea, o a las decisiones del Consejo relativas a la determinación de los aspectos del Derecho de familia con implicaciones transfronterizas con arreglo a lo dispuesto en el artículo 81.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, corresponderá a los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado, a propuesta de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en el plazo de seis meses desde que se remitió la iniciativa a las Cámaras.

2. La facultad de iniciación del procedimiento corresponderá a dos grupos parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de una de las Cámaras, y deberá ejercerse en el plazo máximo de cuatro meses desde que se remitió la iniciativa a las Cámaras.

3. La tramitación en la Comisión Mixta de la propuesta de oposición se ajustará a lo establecido en el párrafo 5 del apartado Ocho de esta Resolución.

4. Si los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado ratificasen la propuesta de oposición a la iniciativa de revisión simplificada de los tratados, dicha decisión será comunicada por los Presidentes de las Cámaras a los presidentes de las instituciones europeas, dando traslado al Gobierno para su conocimiento. Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 27 de mayo de 2010, sobre reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación a las previsiones del Tratado de Lisboa y de la Ley 24/2009.

cipio de subsidiariedad. Luego no procede solicitar del Gobierno la interposición del recurso de anulación ante el TJUE.

VI. CONCLUSIONES. INCERTIDUMBRE ANTE LA UTILIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE *ALERTA TEMPRANA*

Al inicio de este trabajo no hacíamos eco de la Resolución del Parlamento Europeo de 7 de mayo de 2009, sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. En ella se dice que para trabajar en la reducción del déficit democrático de la Unión se debe fortalecer la representación parlamentaria, y ese refuerzo se debe hacer sustentado en dos pilares:

- La ampliación de las competencias del Parlamento Europeo con respecto a todas las decisiones de la Unión.
- El reforzamiento de las competencias de los Parlamentos nacionales con respecto a la acción política en la Unión de sus respectivos Gobiernos.

Llegado a este punto del trabajo la pregunta sería ¿realmente el procedimiento de *Alerta Temprana* favorece esos objetivos? O por el contrario, ¿No habremos creado un mecanismo que además de generar problemas políticos internos no va a servir, al menos en los sistemas de parlamentarismo racionalizado, nada más que para que los Gobiernos de los Estados tengan otro canal para presentar propuestas que no han podido o querido presentar ante el Consejo?⁶⁰

⁶⁰ Cuando se estaba finalizando la elaboración de este trabajo ha saltado a los medios de comunicación la polémica entre el Gobierno y las Cortes en relación la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo destinada a mejorar el equilibrio de género entre los administradores no ejecutivos de las empresas cotizadas y por la que se establecen medidas afines (Texto pertinente a efectos del EEE) [COM (2012) 614 final]. (Número de expediente del Senado 574/000087 y número de expediente del Congreso 282/000155). El Gobierno informó negativamente la nueva Directiva y comunicó a las Cortes Generales su acuerdo unas horas antes del debate parlamentario. Esta situación llevó a la Ponente, Sra. Parera Escrichs, a manifestar su disconformidad con el proceder del Gobierno y a sostener su Informe positivo que, finalmente, con los votos de la mayoría del Grupo Popular, fue desestimado. Situación que, con toda seguridad, llevará al nombramiento de nuevo Ponente y discusión parlamentaria de la Directiva. *Diario de Sesiones*. Cortes Generales, Comisiones Mixtas, núm. 46, de 18/12/2012.

Como se ha intentado hacer ver en el trabajo, la *Alerta Temprana* es un instrumento que se idea para proteger el principio de subsidiariedad al tiempo que se fortalece el papel de los Parlamentos nacionales. Puesto que la subsidiariedad es, al menos, un principio regulador del ejercicio de competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, la función de reforzamiento del principio democrático es, cuando menos, un función colateral. Es cierto que los Protocolos también crean otros instrumentos para la participación de los Parlamentos nacionales en la política de la Unión mediante la generación de vías para controlar la acción de sus respectivos Gobiernos. Pues bien, aquí es donde está el problema. El fortalecimiento de la representación parlamentaria se consigue dando más competencia tanto el Parlamento Europeo como a los Parlamentos nacionales. Al primero, para que pueda legislar y controlar la acción de la Comisión de forma más amplia y con más autonomía; a los segundos, para que conozcan y controlen con más detalle el trabajo que sus Gobiernos hacen en las instituciones de la Unión. Los Parlamentos nacionales desarrollan esa función cuando hacen un seguimiento exhaustivo de las iniciativas de la Unión Europea, tanto legislativa como de cualquier otro tipo (v.gr. revisión de Tratados, actividades de Eurojust y supervisión de Europol) así como cuando reclaman la comparecencia de miembros del Gobierno para informar sobre acciones concretas (v.gr. comparecencias del Presidente del Gobierno de España para informar tras la celebración de los Consejos Europeos). Ahora bien, vista la práctica seguida hasta ahora en las Cortes Generales es más que discutible que dicha función se consiga con el trámite del Protocolo 2. El procedimiento de *Alerta Temprana* no cumple esos objetivos, simple y llanamente, porque la finalidad es tan solo la participación de los Parlamentos nacionales en la fase inicial del procedimiento legislativo comunitario para mostrar su opinión sobre el cumplimiento de la subsidiariedad. Como se ha visto en los casos tramitados hasta la fecha, la *Alerta Temprana* nada aporta para un control parlamentario nacional de la acción política en la Unión del Gobierno. Muy al contrario, lo que han demostrado los dictámenes elaborado es que las Cortes Generales se han convertido en un cauce más para reenviar la posición del Ejecutivo a las instituciones europeas. Sin embargo, puesto que desarrollar esta actividad de control de la Subsidiariedad está generando una gran carga de trabajo en la Comisión Mixta para la Unión Europea, el efecto es que se dificultan la puesta en prácticas de otras formas de control. Todo ello, sin que en la práctica se añada mucho tanto al cumplimiento de la subsidiariedad como al control de la política europea de los gobiernos internos. Por el contrario, sí que se

ve afectada la tan ansiada «centralidad» del Parlamento Europeo que tiene ahora nuevas instituciones que pueden paralizar su función Legislativa.⁶¹

VII. CUADROS: DICTÁMENES E INFORMES EMITIDOS POR LAS CORTES GENERALES. 2010-2012⁶²

DICTÁMENES E INFORMES	DICTÁMENES DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS	INFORME DEL GOBIERNO	RESOLUCIÓN
Dictamen 1/2011 propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad.	Parlamento Vasco (Conforme) Parlamento de Canarias (Conforme)	Si Lamenta Ausencia Estudio De impacto	Disconforme
Dictamen 2/2011 propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de protección mediante una patente unitaria.	Parlamento Vasco (Conforme)	Si Dudas sobre Subsidiariedad	Disconforme
Dictamen motivado 1/2012 sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad por la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la adjudicación de contratos de concesión.	Parlamento Vasco (Conforme) Cortes de Aragón (Conforme) Asamblea Extremadura (Conforme)	No	Disconforme
Dictamen motivado 2/2012 propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos.	Parlamento Vasco (Conforme)	Si	Disconforme Parcialmente

⁶¹ Es lo que ha sucedido con el caso del Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios —Caso Monti II—, en el que la acumulación de más de 18 dictámenes de parlamentos nacionales ha frenado el trámite legislativo hasta el punto de que la iniciativa legislativa fue retirada, tras los dictámenes de los Parlamentos nacionales, por la Comisión Europea.

⁶² Cuadros elaborados a partir de la información disponible en *los Diarios de Sesiones* y el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Dictámenes: 8. Informes: 57.

Dictamen motivado 3/2012 propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2000/60/CE y 2008/105/CE en cuanto a las sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas.	Cortes de Castilla y León (Conforme) Asamblea Extremadura (Conforme) Parlamento Vasco (Conforme)	Si	Disconforme Parcialmente
Dictamen motivado 4/2012 directiva del Parlamento Europeo sobre el embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia en la Unión Europea.	Parlamento Cataluña (Conforme) Cortes de Aragón (Conforme) Parlamento Vasco (Conforme)	Si	Disconforme Parcialmente
Dictamen motivado 5/2012 propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 223/2009, relativo a la estadística europea pertinente para el EEE y para Suiza).	Cortes de Aragón (Conforme) Parlamento Vasco (Conforme)	Si Afecta a la Subsidiariedad	Disconforme Parcialmente
Dictamen motivado 6/2012 propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la gestión colectiva de los derechos de autor y derechos afines y a la concesión de licencias multiterritoriales de derechos sobre obras musicales para su utilización en línea en el mercado interior.		No	Disconforme Parcialmente
Informe 1/2010 Propuesta modificada de Reglamento (UE), del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia	Parlamento Canarias (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) Parlamento Vacos (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) Asamblea Murcia (Confor.)	No	Conforme con Recomendación
Informe 2/2010 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil, por la que se deroga la Decisión marco 2004/68/JAI [COM (2010) 94 final].	Parlamento Canarias (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) Asamblea Murcia (Confor.)	No	Conforme

<p>Informe 3/2010 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI.</p>	<p>Parlamento Canarias (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Aragón (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) Asamblea Murcia (Confor.)</p>	<p>No</p>	<p>Conforme</p>
<p>Informe 4/2010 sobre la eventual participación de las Cortes Generales en la interposición de un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea por infracción del principio de subsidiariedad en relación con la Directiva 2010/13/UE sobre la coordinación de determinadas disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la prestación de servicios de comunicación audiovisuales.</p>			<p>No procede Solicitar del Gobierno la interposición del recurso</p>
<p>Informe 5/2010 Propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial.</p>	<p>Asamblea Murcia (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) C. Aragón (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)</p>	<p>Si</p>	<p>Conforme</p>
<p>Informe 6/2010 Propuesta de Directiva CE del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento de información en materia de las normas y reglamentaciones técnicas y de las reglas relativas a los servicios de la sociedad de la información.</p>	<p>Asamblea Murcia (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) C. Aragón (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)</p>	<p>Si</p>	<p>Conforme</p>
<p>Informe 7/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) número 861/2006 del Consejo, de 22 de mayo de 2006, por el que se establecen medidas financieras comunitarias para la aplicación de la política pesquera común y el</p>	<p>Asamblea Murcia (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.) C. Aragón (Confor.)</p>	<p>Si</p>	<p>Conforme</p>

Derecho del Mar.	C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Castilla y León (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)		
Informe 8/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la libre circulación de los trabajadores dentro de la Unión.	Parlamento Cataluña (Confor.) C. Castilla la Mancha (Confor.) C. Aragón (Confor.) Parlamento de Murcia (Confor.) C. Castilla y León (Confor.)	Si	Conforme
Informe 9/2010 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional.	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Cataluña (Confor.)	No	Conforme
Informe 10/2010 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al derecho a la información en los procesos penales.	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)	No	Conforme
Informe 11/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y la Comisión por el que establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultraperiféricas de la Unión.	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Canarias (Confor.)	No	Conforme
Informe 12/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada.	Parlamento Cataluña (Confor.) Parlamento Cantabria (Confor.) Parlamento Canarias (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	No	Conforme
Informe 13/2010 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a los ataques contra los sistemas de información, por la que se deroga la Decisión marco 2005/222/JAI. Consejo.	Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	No	Conforme
Informe 14/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las ventas en corto y determinados aspectos de las permutas de cobertura por Impago.	Cortes Aragón (Confor.)	No	Conforme

<p>Informe 15/2010 Propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema "EURODAC" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (CE) por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida.</p>	Cortes Aragón (Confor.)	No	<p>Conforme con la Subsidiariedad</p> <p>Afecta al pp de Proporcionalidad</p>
<p>Informe 16/2010 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención y corrección de los desequilibrios macroeconómicos.</p>	Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
<p>Informe 17/2010 propuesta de Reglamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 1466/97 relativo al reforzamiento de la supervisión de las situaciones presupuestarias y a la supervisión y coordinación de las políticas económicas.</p>	Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
<p>Informe 18/2010 propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las medidas de ejecución destinadas a corregir los desequilibrios macroeconómicos excesivos en la zona euro.</p>	Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
<p>Informe 19/2010 propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la ejecución efectiva de la supervisión presupuestaria en la zona del euro.</p>	Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
<p>Informe 20/2010 propuesta de Reglamento (UE) del Consejo relativo a la aceleración y clarificación del procedimiento de déficit excesivo.</p>	C. Castilla y León (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
<p>Informe 21/2010 propuesta de Reglamento (UE) del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) nº 1406/2002 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad Marítima</p>	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Canarias (Confor.)	No	Conforme
<p>Informe 22/2010 propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lista de documentos de viaje que permiten el cruce de las fronteras exteriores y en los que puede estamparse un visado, y sobre la creación de un mecanismo para elaborar esta lista.</p>	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.) Parlamento Cantabria (Confor.)	No	Conforme

Informe 1/2011 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican las Directivas 2003/71/CE y 2009/138/CE en lo que respecta a los poderes de la Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación y de la Autoridad Europea de Valores y Mercados.	Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
Informe 2/2011 Propuesta de Directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del Impuesto sobre Sociedades.	Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
Informe 3/2011 propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de regímenes económicos matrimoniales.	Asamblea Extremadura (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
Informe 4/2011 Reglamento del Consejo relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones en materia de efectos patrimoniales de las uniones registradas.	Asamblea Extremadura (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
Informe 5/2011 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 6/2011 Reglamento relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 7/2011 de la Comisión Mixta para la Unión Europea por el que se encomiendan a la Oficina de Armonización del Mercado Interior (marcas, dibujos y modelos) ciertas funciones conexas a la protección de los derechos de propiedad intelectual, entre otras la de consagrar a representantes de los sectores público y privado en un observatorio europeo de la falsificación y de la piratería.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 8/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre seguridad frente a la delincuencia (texto pertinente a efectos del EEE).	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme

Informe 9/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) N° 539/2001 del Consejo por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación-	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 10/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre ciertos usos autorizados de las obras huérfanas (texto pertinente a efectos del EEE).	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 11/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) núm. 1927/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 12/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la normalización europea y por el que modifican las directivas 89/686/CEE y 93/15/CEE del Consejo y las Directivas 94/9/CE, 94/25/CE, 95/16/CE, 97/23/CE, 98/34/CE, 2004/22/CE, 2007/23/CE, 2009/105/CE y 2009/23/.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 13/2011 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención.	Parlamento Vasco (Confor.) Parlamento Cantabria (Confor.)	Si	Conforme
Informe 14/2011 Propuesta de Decisión del Consejo por la que se modifica la Decisión 2002/546/CE respecto a su período de aplicación COM (2011) 443 final] [2011/0192 (CNS)].		No	Conforme
Informe 15/2011 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a la supervisión prudencial de las entidades de crédito y las empresas de inversión, y por la que se modifica la Directiva 2002/87/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la supervisión adicional de las entidades de crédito, empresas de seguros y empresas de inversión de un conglomerado financiero (Texto pertinente a efectos del EEE).		No	Conforme

Informe 16/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea la orden europea de retención de cuentas para simplificar el cobro transfronterizo de deudas en materia civil y mercantil.		No	Conforme
Informe 17/2011 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 1698/2005 del Consejo en lo que respecta a determinadas disposiciones de gestión financiera aplicables a ciertos Estados miembros que sufren o corren el riesgo de sufrir graves dificultades en lo relativo a su estabilidad financiera.		No	Conforme
Informe 1/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea el fondo de asilo y migración.	Parlamento Vasco (Confor.) Parlamento Catalán (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si	Conforme
Informe 2/2012 propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre el fondo de asilo y migración y sobre el instrumento de apoyo financiero a la cooperación policial, la prevención de y la lucha contra la delincuencia, y la gestión de crisis.	Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 3/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras (EUROSUR).	Cortes Castilla y León (Confor.) Asamblea Extremadura (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 4/2012 Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases de efecto invernadero resultantes de las actividades enmarcadas en el uso de la tierra, el cambio de uso de la tierra y la silvicultura	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.) Asamblea Extremadura (Confor.)	Si	Conforme
Informe 5/2012 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la garantía de cumplimiento de la Directiva 96/71/CE, sobre el desplazamiento de trabajadores efectuado en el marco de una prestación de servicios.	Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Castilla y León (Confor.) Asamblea Extremadura (Confor.)	Si	Conforme

Informe 6/2012 propuesta de Reglamento del Consejo sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (Texto pertinente a efectos del EEE).	Cortes Castilla y León (Confor.) Cortes Aragón (Confor.) Parlamento Vasco (Confor.)	Si	Conforme
Informe 7/2012 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión, y por la que se modifican las Directivas 77/91/CEE y 82/891/CE del Consejo, las Directivas 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE y 2011/35/CE y el Reglamento (VE).	Parlamento Vasco (Confor.) Cortes Aragón (Confor.)	Si Reservas	Conforme
Informe 8/2012 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los documentos de datos fundamentales relativos a los productos de inversión (Texto pertinente a efectos del EEE).		No	Conforme
Informe 9/2012 Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2009/65/CE, por la que se coordinan las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas sobre determinados organismos de inversión colectiva en valores mobiliarios (OICVM), en lo que se refiere a las funciones de depositario, las políticas de remuneración y las sanciones.		No	Conforme
Informe 10/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de especies de la fauna y flora silvestres mediante el control de su comercio (Texto refundido).	Parlamento Extremadura (Confor.) Cortes Castilla y León (Disconforme)	No	Conforme
Informe 12/2012 Decisión del Consejo relativa a la asociación de los países y territorios de Ultramar con la Unión Europea ("Decisión de Asociación Ultramar").		Si	Conforme
Informe 11/2012 Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal [COM (2012) 363 final] [2012/0193 (COD)] [SWD (2012) 195 final] [SWD (2012) 196 final] y por la Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, por lo que respecta a la implantación de un mecanismo de reacción rápida contra el fraude en el ámbito del IVA.		Si	Conforme

Informe 13/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Consejo que atribuye funciones específicas al Banco Central Europeo en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito.		No	Conforme
Informe 14/2012 Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (UE) n.º 1093/2010, por el que se crea una Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), en lo que se refiere a su interacción con el Reglamento (UE) n.º .../... del Consejo, que atribuye funciones específicas al BCE en lo que respecta a las medidas relativas a la supervisión prudencial de las entidades de crédito.		No	Conforme
Informe 15/2012 Propuesta de Directiva del Consejo por la que se modifica la Directiva 2006/112/CE, relativa al sistema común del impuesto sobre el valor añadido, en lo que respecta al tratamiento de los bonos.		Si	Conforme
Informe 16/2012 de la Comisión Mixta para la Unión Europea sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el estatuto y la financiación de los partidos políticos europeos y las fundaciones políticas europeas.		Si	Conforme
Informe 18/2012 Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al fondo de ayuda europea para los más necesitados.		Si	Conforme
Informe 17/2012 Dictamen del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.	Asamblea Extremadura (Confor) Cortes Castilla y León (Confor.)	No	Conforme

LA ALERTA TEMPRANA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO
DE LA UNIÓN EUROPEA. UNA REFLEXIÓN SOBRE SU UTILIDAD
DESDE LA RECIENTE EXPERIENCIA ESPAÑOLA

RESUMEN: El objeto de este artículo es analizar cómo se está aplicando el procedimiento de *Alerta Temprana* en España y las reglas de actuación que las Cortes Generales han aprobado para su implementación. Para ello, las Cortes Generales aprobaron la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, que amplía las competencias de la Comisión Mixta para la Unión Europea en esa materia. Para el desarrollo de dicha Ley, una Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 27 de mayo de 2010 ha establecido el procedimiento para el conocimiento y, en su caso, evacuación del Dictamen sobre si la iniciativa legislativa de la UE afecta a la Subsidiariedad. Aunque la experiencia acumulada aún es escasa, entendemos que ya tenemos ejemplos suficientes para poder decir que este trámite empieza a ser una muestra de la «capacidad» de la Unión para, a pesar de la buena voluntad, «complicarse la vida» y generar un requisito que dificultará su actividad legislativa y, con ello, el funcionamiento institucional de la UE.

PALABRAS CLAVES: Alerta temprana; Subsidiariedad y proporcionalidad; Dictamen conforme; Comisión Mixta para la Unión Europea; Parlamento Europeo.

THE USEFULNESS OF *EARLY WARNING* IN THE LEGISLATIVE
PROCEDURE OF THE EUROPEAN UNION: A REFLECTION BASED
ON THE RECENT SPANISH EXPERIENCE

ABSTRACT: The aim of this article is to analyse how the *Early Warning* procedure is being applied in Spain, including the rules that Parliament has introduced for its implementation. The Spanish parliament passed Law 24/2009, of 22 December, extending the competence of the Joint Committee on the European Union in this area. For the purposes of developing this law, a Resolution by the offices of the Congress of People's Deputies and the Senate of 27 May, 2010 established the procedure for examining and, where appropriate, issuing an Opinion on, how a legislative initiative by the European Union may affect subsidiarity. Although the accumulated experience is still limited, there are already sufficient examples to suggest that the inclusion of this procedure does generate a delay in the legislative activity of the European Parliament, while not providing contributions of any particular importance from the national parliaments.

KEY WORDS: Early warning; subsidiarity and proportionality; Assent; Opinion; Joint Committee for the European Union; European Parliament.

L'UTILITÉ DU SYSTÈME DU «EARLY WARNING»
DANS LA PROCÉDURE LÉGISLATIVE DE L'UNION EUROPÉENNE.
UNE RÉFLEXION DANS L'EXPÉRIENCE RÉCENT EN ESPAGNE

RÉSUMÉ: Cet article a pour objectif d'analyser la façon dont le système d'*alerte rapide* est mis en application en Espagne et de se pencher sur les règles d'action que le Parlement espagnol a adoptées en vue de leur mise en œuvre. Ce dernier a adopté la loi 24/2009 du 22 décembre, qui élargit les compétences de la commission mixte pour l'Union européenne en la matière. En vue de l'application de cette loi, la résolution 27 mai 2010 des bureaux de l'Assemblée des députés et du Sénat a établi la procédure visant à faire connaître et, le cas échéant, à rendre l'avis portant sur la question de savoir si l'initiative législative de l'Union européenne a une incidence sur le principe de subsidiarité. Bien qu'il y ait peu d'expérience à cet égard, nous disposons quand même de suffisamment d'exemples étayant la thèse selon laquelle l'introduction de cette procédure, sans rien apporter de très important du point de vue des parlements nationaux, retardera l'activité législative du Parlement européen.

MOTS CLÉS: Alerte rapide; Subsidiarité et proportionnalité; Avis conforme; Commission mixte pour l'Union européenne; Parlement européen.

