

APROBACIÓN POR LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA DEL INFORME RELATIVO A LA APLICACIÓN POR LAS CORTES GENERALES DEL PROTOCOLO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE ACOMPAÑA AL TRATADO DE LISBOA FIRMADO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2007 (ANTERIORMENTE DENOMINADO INFORME PARA QUE SE 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, núm. 474, de 4 de enero de 2008)

INFORME DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA
RELATIVO A LA APLICACIÓN POR LAS CORTES GENERALES
DEL PROTOCOLO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS
DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD QUE
ACOMPaña AL TRATADO DE LISBOA FIRMADO EL 13 DE
DICIEMBRE DE 2007.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
- III. LA GÉNESIS DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA
- IV. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA.
- V. LAS MEDIDAS DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA ADOPTADAS HASTA AHORA POR OTROS ESTADOS MIEMBROS.
- VI. LAS EXPERIENCIAS PILOTO REALIZADAS POR LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL MARCO DE LA COSAC.
- VII. EL SISTEMA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN INTERPARLAMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA (IPEX).
- VIII. LAS RECOMENDACIONES DE AUTORIDADES Y EXPERTOS EN SU COMPARENCIA ANTE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE
- IX. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE ANULACIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
- X. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA POR LAS CORTES GENERALES.

ANEXOS I Y II

I. INTRODUCCIÓN

1. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 27 de septiembre de 2005, a propuesta de la Mesa y de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la citada Comisión, acordó la creación de un Grupo de Trabajo en su seno que estudiase la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad que acompañaba al «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa».

2. El Tratado Constitucional fue ratificado por el Reino de España pero no así por otros Estados miembros de la Unión Europea, lo que ha impedido su entrada en vigor. No obstante, el 13 de diciembre de 2007, los Jefes de Estado o de Gobierno han suscrito en Lisboa un nuevo Tratado (en adelante, Tratado de Lisboa) por el que se modifica el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (que pasa a denominarse Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), en el que se recoge sustancialmente, con alguna modificación, la regulación del referido Tratado Constitucional en lo referente al control del principio de subsidiariedad. El grupo de trabajo, cuando prácticamente había concluido su Informe, ha tenido que adaptar el mismo a las previsiones del Tratado de Lisboa, que constituyen en consecuencia la referencia normativa al que se refiere este Informe.

Debe tenerse en cuenta que una vez que entre en vigor el Tratado de Lisboa habrá dos Tratados fundamentales que contienen la normativa sustancial del Derecho originario de la Unión Europea: El Tratado de la Unión Europea (en adelante TUE) y el Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), sustituyendo este último al todavía vigente Tratado de la Comunidad Europea (TCE).

3. El objeto de la actividad del Grupo de Trabajo era examinar las repercusiones parlamentarias del Sistema de Alerta Temprana previsto en el citado Protocolo, analizar las diferentes soluciones adoptadas por

otros Parlamentos de la Unión Europea y realizar propuestas que pudieran ser de aplicación por las Cortes Generales. El presente Informe ha sido aprobado por la Comisión Mixta para la Unión Europea en su sesión celebrada el día 18 de diciembre de 2007.

4. En Anexo I se recoge una relación de las actuaciones llevadas a cabo por el grupo de Trabajo. En Anexo II se incluye el texto de los dos Protocolos del Tratado de Lisboa a los que se hace referencia en el Informe.

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1. Regulación del principio como mecanismo regulador del ejercicio de las competencias

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (en adelante, TCE) enuncia en su artículo 5, en los términos incorporados por el Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad:

«La Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo 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».

Por su parte, el Tratado de la Unión Europea alude en dos ocasiones al principio de subsidiariedad:

- El párrafo segundo del artículo 1 (antiguo artículo A) dispone que «el presente Tratado constituye una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y más próxima a los ciudadanos que sea posible». Esta disposición

ilustra el sentido político del principio de subsidiariedad, manifestado por la idea de que «las decisiones serán tomadas de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible», que conforma en última instancia, un mecanismo de compromiso por el cual los Estados más reticentes a la inclusión de un concepto «federalizante» de la Unión aceptaron incorporar en el Tratado la expresión de «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa».

- En el último párrafo del artículo 2 (antiguo artículo B), que trata sobre los objetivos de la Unión, la expresión «principio de subsidiariedad» es mencionada expresamente, remitiéndose al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, en los siguientes términos: «los objetivos de la Unión se alcanzarán conforme a las disposiciones del presente Tratado, en las condiciones y según los ritmos previstos y en el respeto del principio de subsidiariedad tal y como se define en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea».

De los párrafos reproducidos se podría concluir lo siguiente:

- El principio de subsidiariedad se incluye en los Tratados con la finalidad de contrarrestar un supuesto efecto expansivo de las competencias de las Comunidades frente al de los Estados Miembros, restringiendo las facultades de la Comunidad para ejercer competencias no exclusivas.
- El principio de subsidiariedad se conforma como un mecanismo, no de atribución de competencias, sino de la manera en que ciertas competencias han de ser ejercidas por la Comunidad.

El Tratado de Ámsterdam añadió un Protocolo destinado a regular la aplicación del principio de subsidiariedad y, por otra parte, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión adoptaron el 25 de octubre de 1993 un acuerdo institucional sobre la misma materia.

Finalmente, el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa regulaba el principio de subsidiariedad en el apartado tercero

del artículo I-XI, que versa sobre los principios fundamentales en materia de competencias de la Unión, en los siguientes términos:

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

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 de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.»

El referido artículo I-XI del Tratado Constitucional se reproduce literalmente en el nuevo artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea en su redacción dada por el Tratado de Lisboa.

Para profundizar en la aplicación del principio de subsidiariedad, aludiremos a lo que la jurisprudencia comunitaria ha denominado el «test de la subsidiariedad», y que sirve al juez comunitario para controlar la legalidad de los actos comunitarios desde las perspectivas de este principio.

2. El test de la subsidiariedad

El principio de subsidiariedad fue introducido en el derecho comunitario con una finalidad restrictiva, siendo aplicable respecto de los actos de la Comunidad, que han de ser controlados con el fin de determinar si cumplen con los requisitos contenidos en el Tratado. Sin embargo, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad alude a la posibilidad, no sólo de restricción de la actuación comunitaria, sino también de su ampliación cuando las circunstancias lo permitan. Así, el principio objeto de estudio «permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuan-

do las circunstancias así lo exijan e, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada.»

Así, existe una jurisprudencia consolidada pero escasa del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre este asunto, que, además, deja constancia de que en la totalidad de los casos en los que la jurisprudencia ha tratado de manera expresa el principio de subsidiariedad, el Tribunal siempre ha acabado considerando aquélla en un sentido que no ha permitido que los Estados recobrasen algún espacio ocupado por la Comunidad, es decir, que el principio de subsidiariedad sólo ha beneficiado a la Comunidad; esto es, no se ha producido, como consecuencia de la jurisprudencia, ninguna renacionalización de ningún ámbito normativo e, incluso, sobre todo al principio, el Tribunal ha asumido como suyas las justificaciones del legislador comunitario a la hora de dictar sus normas. Bien es verdad que, a medida que ha pasado el tiempo, se ha observado cierto cambio en la actitud del Tribunal, en el sentido de que, en las sentencias más recientes, aquél se ha apartado, en cierto modo, de las justificaciones del legislador comunitario para estudiar con mayor detenimiento la relevancia del principio.

En este sentido, existe una jurisprudencia consolidada que establece que el juez comunitario ha de controlar la legalidad de los actos comunitarios a la luz del principio general de subsidiariedad. En este sentido, la reciente Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades de 12 de julio de 2006, en el caso *Ayadi* contra el Consejo, menciona, en su apartado 107, las Sentencias más relevantes al respecto, como son las del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre de 2002, en el caso *British American Tobacco e Imperial Tobacco*, la de 14 de abril de 2005, en el caso *Bélgica* contra Comisión, y la del Tribunal de Primera Instancia de 23 de octubre de 2003, en el asunto *Van der Bergh Foods* contra Comisión.

Los criterios que la citada jurisprudencia asienta para proceder al examen de la subsidiariedad respecto de un acto comunitario son dos: determinar en primer lugar si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Unión y, a continuación, en el caso en que no fuera una competencia exclusiva, determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario.

a. *Exclusión de las competencias exclusivas de la Comunidad*

Establece el artículo 5 TCE que el principio de subsidiariedad sólo es aplicable a las competencias que no sean exclusivas de la Comunidad, es decir, que el principio sólo es aplicable en la medida en que afecta a competencias compartidas entre los Estados miembros y la Comunidad.

El Protocolo al TCE (vid. Anexo II del presente Informe) sobre la aplicación del principio de subsidiariedad recuerda que el principio general de subsidiariedad no puede poner en tela de juicio las competencias conferidas a la Comunidad por el Tratado, conforme éstas han sido interpretadas por el Tribunal.

A diferencia de lo que ocurre con las constituciones estatales clásicas que establecen un régimen de distribución competencial entre diversos niveles territoriales, el derecho comunitario establece el principio de atribución para delimitar las competencias entre la Comunidad y los Estados miembros, en virtud del cual la Comunidad ha de actuar dentro de los límites establecidos en los Tratados para lograr los objetivos que los propios Tratados establecen.

Así, el Tribunal de Justicia ha definido como competencias exclusivas la política comercial común y la política de conservación de los recursos pesqueros.

Por lo tanto, excepto en la política comercial común y en la de conservación de los recursos pesqueros, las competencias son compartidas, pudiendo en consecuencia ser asumidas por la Comunidad sólo en la medida en que respeta lo que la jurisprudencia comunitaria ha denominado el «test de la subsidiariedad», que pasamos a analizar.

Por otro lado, los actos comunitarios aprobados como consecuencia de una facultad discrecional reconocida a la Unión por el Tratado no pueden ser impugnados por los particulares a la luz del principio de subsidiariedad. El caso *Ayadi* contra el Consejo, relativo a actos adoptados en virtud de los artículos 60 y 301 TCE, reconoce que todos los actos derivados de una posición común o una acción común PESC de la Unión quedan al margen del control de subsidiariedad.

En resumen, es preciso determinar en primer lugar si la competencia a la que recurre el legislador comunitario es exclusiva de la Comunidad:

- En el caso en que así sea, no procede continuar con el test, pues la subsidiariedad no es aplicable respecto de competencias exclusivas.
 - Si se trata de competencias compartidas, es necesario continuar con la segunda parte del test, que analizamos en el siguiente apartado.
- b. *Determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario*

A continuación, es preciso determinar si el objetivo de la acción adoptada puede lograrse mejor a nivel comunitario. De hecho, el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad alude a los dos aspectos que han de reunirse, y que están íntimamente ligados entre sí:

- Los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente mediante la actuación de los Estados miembros en el marco de sus sistemas constitucionales nacionales;
- Los objetivos pueden lograrse mejor mediante una actuación de la Comunidad.

Para determinar si se cumple esta condición, el Protocolo alude a los siguientes criterios:

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

Por su parte, el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, en su Sentencia de 10 de diciembre de 2002, relativa al asunto *British American Tobacco*, controla el cumplimiento de este requisito mediante el análisis de la evolución de las legislaciones nacionales en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, que definió como «heterogénea», y comprobó que las acciones individuales de los Estados miembros no habían alcanzado satisfactoriamente el objetivo de eliminar ciertos obstáculos a la libre circulación de productos del tabaco, requiriéndose por lo tanto una acción comunitaria.

3. La posición española sobre el principio de subsidiariedad

A) La posición española, mantenida por los distintos Gobiernos, ha venido considerando que el principio de subsidiariedad debe entenderse en función de unos conceptos susceptibles de evolucionar, y que en ningún caso están diseñados exclusivamente para recuperar competencias comunitarias; en consecuencia deben interpretarse de modo equilibrado, a la luz del objetivo de avanzar hacia una «unión cada vez más estrecha entre sus pueblos».

Así pues, el principio de subsidiariedad en determinadas ocasiones y circunstancias podría llegar a imponerse siempre y cuando la actuación comunitaria garantizase mayor eficacia que la que cada Estado pudiera hacer por sí mismo.

B) El principio de subsidiariedad no debería contraponerse a otro principio introducido por España, que es el de la suficiencia de medios.

La Unión deberá dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Una vez que la Comunidad decide llevar a cabo una determinada política, la eventual ausencia de recursos no debería en ningún caso servir de excusa para una aplicación indebida del principio de subsidiariedad.

III. LA GÉNESIS DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

Desde el Tratado de Maastricht, en 1992, se está planteando en la Unión Europea la conveniencia de establecer procedimientos de

participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos. El fenómeno de pérdida de competencias de la principal institución representativa de la democracia constitucional –de forma abierta, elástica y progresiva– se hace más inquietante cuando comienza a afectar a las que tradicionalmente han constituido el núcleo de la soberanía estatal: política exterior, defensa, justicia, policía.

Para mitigar esta situación, desde Maastricht se ha ido abriendo una vía que consiste sustancialmente en facilitar las posibilidades de que los Parlamentos nacionales puedan controlar y ejercer influencia política en los miembros de sus gobiernos, los cuales participan en los Consejos de Ministros o en los Consejos Europeos que adoptan las principales decisiones europeas (1). Se trata tan sólo, claro está, de «facilitar» esas facultades, que los Parlamentos nacionales pueden ejercer o no, conforme a su normativa interna.

Es sabido el carácter pionero del examen sistemático llevado a cabo por el Folketing danés –y después con variantes por el resto de países escandinavos–, caracterizado por el debate parlamentario previo de los principales asuntos incluidos en el orden del día de las reuniones del Consejo de la Unión Europea; o la diferente función ejercida por las dos Cámaras del Parlamento británico; o la articulación de la participación de los Estados miembros de estructuras federales, en la República Federal de Alemania y después en Austria tras su incorporación.

El Tratado de Ámsterdam, en 1997, dio un paso más (2). No sólo se trataba de favorecer la participación parlamentaria sino que establecía criterios vinculantes que afectaban al mismo proceso decisorio de la Unión Europea. El más importante era que durante un plazo de seis semanas desde la remisión de una propuesta legislativa, salvo excepciones por motivos de urgencia, el Consejo no podía deliberar sobre ella. Este plazo es el que debía permitir a los Parlamentos nacionales examinar y debatir estas propuestas.

(1) Se trata de dos declaraciones anejas al Tratado de Maastricht: la relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, y, en menor medida, la relativa a la Conferencia de los Parlamentos.

(2) Es el Protocolo anejo al Tratado de Amsterdam sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

El Tratado por el que se instituía una Constitución para Europa incorporaba reformas para mejorar el texto del citado Protocolo. Dos eran los instrumentos principales que se utilizaban a tal fin: el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, de carácter general, y otro más específico, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que concretaba el procedimiento específico denominado *sistema de alerta temprana*.

El *sistema de alerta temprana* es una aportación original del Grupo de Trabajo I de la Convención sobre el futuro de Europa, cuyo cometido era examinar el principio de subsidiariedad. Mientras el Grupo IV de la Convención –el específicamente dedicado al papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea– se concentraba en las mejoras del Protocolo de Amsterdam, el dirigido por el eurodiputado español Iñigo Méndez de Vigo alumbraba el nuevo sistema.

Se trataba de conciliar las pretensiones de quienes pretendían crear un órgano nuevo que encauzase la participación de los Parlamentos nacionales y de los que veían en aquel un elemento que podía interferir en el procedimiento decisorio comunitario. Se buscó un mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales que no interfiriese ni bloquease el procedimiento legislativo comunitario.

El sistema consistía en utilizar el procedimiento recogido en el Protocolo anejo al Tratado de Ámsterdam sobre participación de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, como mecanismo de control político previo del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas de la Comisión Europea.

Los Parlamentos nacionales, en el plazo de seis semanas desde la remisión que les haga la Comisión Europea de sus propuestas legislativas, podrían emitir dictámenes motivados que enviarían a las instituciones políticas de la Unión Europea (Parlamento Europeo, Consejo y Comisión). Los efectos de ese envío serían graduales, en función del número de Cámaras que los remitan:

- Si es una «cantidad limitada» (sin precisar cuántos), la Comisión debería «motivar» con más detalle y de manera concreta el acto.

- Si es una «cantidad importante», cuantificada en un tercio de los Parlamentos nacionales, la Comisión debería «revisar su propuesta». Esa revisión consistiría simplemente en volver a examinar la propuesta, pues la Comisión podría optar por mantener, modificar o retirar la iniciativa (3).

Todo ello se recogió, como hemos dicho, en un Protocolo específico anejo a la Constitución para Europa, que el Tratado de Lisboa ha reproducido con alguna pequeña modificación a la que se hará mención más adelante.

IV. CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

A. *Propuestas que pueden ser objeto del sistema de alerta temprana*

1. Frente a la indeterminación del texto de la Convención, el nuevo art. 3 del Protocolo sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Lisboa reproduce sustancialmente la redacción del Tratado Constitucional.

«Artículo 3

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».

El objeto lo constituyen, por tanto, no sólo las propuestas de la Comisión o las iniciativas de un grupo de Estados miembros, como decía el texto de la Convención, sino también las iniciativas del Parlamento

(3) La idea se recoge de manera genérica en la primera propuesta de conclusiones del Grupo de Trabajo I sobre subsidiariedad, Working Document 09, de 29 de julio de 2002, pp. 3-6. Las conclusiones definitivas del citado Grupo ya las recogen detalladamente en los términos indicados; Véase CONV. 286/02, pp. 5-7.

Europeo, las peticiones del TJCE y del BEI y las recomendaciones del BCE, éstas últimas en los casos en que la normativa europea les atribuya la potestad de iniciar un procedimiento legislativo, único supuesto en que es aplicable el *sistema de alerta temprana*.

2. El Protocolo sobre subsidiariedad establece el deber de remisión tanto las «propuestas legislativas» como «las propuestas modificadas» a los Parlamentos nacionales (4). No hay duda, pues, de que las iniciativas originales son el objeto principal de este sistema. Pero, ¿cabe aplicarlo a las propuestas modificadas

La cuestión fue discutida por los dos grupos de trabajo de la Convención. Los argumentos utilizados se pueden sintetizar en dos (5):

- La opinión sobre si una iniciativa comunitaria es necesario adoptarla en el ámbito de la Unión, y si cumple, por tanto, el principio de subsidiariedad, debe adoptarse al principio del procedimiento, porque de lo que se trata es de verificar si esa materia debe ser objeto de regulación por la Unión o debe 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. Sólo 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 exponemos 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 reexamen de las propuestas

(4) Véase art. 3 del Protocolo.

(5) Véanse los citados documentos CONV. 286/02, pp. 2 y 7; y CONV. 630/03, pp. 6-7.

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 (6). En la sesión plenaria se puso de manifiesto que a menudo es muy breve el plazo entre la convocatoria del Comité y su celebración (7). Éste dispone como máximo de 6 semanas para resolver, conforme al art. 251 del vigente TCE y el art. 251.10 del TFUE, por lo que exigiría modificar el procedimiento y ampliar dicho plazo, retrasando aún más el procedimiento. De hecho, este criterio fue aceptado y no se hizo referencia alguna en el texto finalmente adoptado.

Los antecedentes anteriores 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* sólo es aplicable al comienzo del procedimiento legislativo.

3. Hay que reiterar finalmente otra consideración relevante respecto al objeto del sistema: éste debe ceñirse a las *propuestas o proyectos de actos legislativos europeos en sentido estricto*. Por eso, la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), en el que no caben propuestas legislativas (nuevo art. 11.1 TUE), queda al margen del *sistema de alerta temprana*.

B. *Tiempo y forma de remitir las propuestas*

1. La institución autora del proyecto –la Comisión, el Parlamento Europeo o el Consejo (que también lo hará cuando se trate de iniciativas de un grupo de Estados, el TJCE, el BCE o el BEI) (8)– remitirá sus propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales «al mismo tiempo que al legislador de la Unión» (9).

(6) En doc. cit. CONV. 286/02, p. 7.

(7) En doc. cit. CONV. 630/03, pp. 6-7.

(8) Cfr.: art. 4 del Protocolo sobre subsidiariedad.

(9) Art. 3 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. La propuesta debe remitirse, para que comience a computarse el plazo, en la lengua oficial de la Unión Europea correspondiente a dicho Estado (10). Debe incluir además la motivación del acto en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Para ello deberá incluir una ficha en que al menos la recoja (11):

a) «*Elementos para evaluar el impacto financiero*»; lo que supone no sólo concretar el coste de la ejecución de la propuesta en la medida de lo posible, sino cualquier otro efecto económico que pudiera derivarse de ella.

b) «*Efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, cuando se trate de una directiva*» (ley marco en el Tratado Constitucional). El Protocolo aclara que entre esos efectos deben incluirse, «cuando proceda» los relativos a la legislación regional.

Este aspecto sólo cabe entenderlo de una manera genérica. No parece razonable exigir a quien presenta el proyecto que cualquier propuesta de directiva deba incluir un examen detallado del impacto en el ordenamiento jurídico de cada uno de los veinticinco Estados miembros, incluidos los efectos en los correspondientes subsistemas regionales. Por el contrario, parece más lógico centrarse en la distinción entre los aspectos reglados de la normativa propuesta y los que dejan margen de maniobra a los Estados miembros, en justificar las razones de unos y otros y en los límites que, a juicio del autor de la iniciativa, se fijan a los Estados en su ámbito de desarrollo. Únicamente, quizás, se podría ir más allá –y correspondería al destinatario del dictamen valorar esos supuestos– cuando la relevancia de la propuesta o los efectos sobre los Estados miembros aconsejase un examen más minucioso.

c) «*Las razones para concluir que un objetivo de la Unión puedan alcanzarse mejor a su nivel*», tanto «con indicadores cualitativos como, cuándo sea posible, cuantitativos». Se trata del núcleo propiamente dicho del examen de subsidiariedad. El autor de la iniciativa

(10) Así se infiere de lo dispuesto en el art 4 del otro Protocolo, el relativo al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea.

(11) Se detallan en el art. 5 del citado Protocolo sobre la subsidiariedad.

debe explicar los motivos de que la medida propuesta sea necesario adoptarla en el plano comunitario, y 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 podríamos denominar el principio de «intervención mínima», aspecto que pudiera dar juego en el examen por los Parlamentos nacionales.

d) La ficha que está obligada a hacer la Comisión debe incluir el principio de proporcionalidad (12). Recogido ya en el Tratado de Maastricht (13), este principio responde a una finalidad diferente. El de subsidiariedad se desenvuelve en el plano de las competencias de la Unión y obliga a examinar *si es necesario* que ésta intervenga en el campo que constituye el objeto de la medida y adopte ésta. El de proporcionalidad da un paso más: una vez aceptada la intervención de la Unión, se trata de verificar *hasta dónde debe llegar* ésta en la intensidad de la regulación.

Sin embargo, en la práctica esa delimitación conceptual no es fácil de hacer, y por eso se tratan conjuntamente en el Protocolo. Porque de lo que se trata en el caso del principio de subsidiariedad no es tanto de un problema jurídico –esto es, si la Unión tiene competencias jurídicas– cuanto de una *valoración política* de la necesidad de la medida. Y esa valoración va unida inexorablemente a su intensidad. Así, la adopción de medidas de fomento en materia cultural, por ejemplo, puede entenderse acorde con el principio de subsidiariedad, pero la cuestión puede merecer un juicio político diferente si se quiere dar paso a medidas armonizadoras. Por eso, aunque el *sistema de alerta temprana* se refiere sólo al principio de subsidiariedad, en muchas ocasiones será difícil distinguir entre uno y otro.

(12) El art. 5.4 del TUE define este principio fundamental por el que debe regirse la Unión así: «En virtud del principio de proporcionalidad, el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados».

(13) Cfr.: Art. 3B TCE (que se corresponde con el art. 5 TUE).

C. *La potestad de los Parlamentos nacionales de emitir un dictamen motivado*

C.1. La delimitación del concepto de Parlamento nacional

El examen de la potestad de los Parlamentos nacionales en el *sistema de alerta temprana* debe comenzar por delimitar el titular de la potestad. En primer lugar, el Protocolo aclara que corresponde tanto al Parlamento considerado conjuntamente como a cualquiera de las Cámaras en los sistemas bicamerales (14). Admite ambas opciones en los Parlamentos bicamerales, o bien que emitan un dictamen conjunto –que en ese caso se computará como dos votos–, o bien que actúe cada Cámara separadamente, en cuyo caso la que apruebe un dictamen dispondrá de un solo voto. Para mantener la igualdad entre Estados, los Parlamentos unicamerales dispondrán de dos votos.

La otra cuestión sobre el sujeto se refiere a los Parlamentos regionales. Los Estados compuestos de la Unión han ido, poco a poco, abriendo cauces de participación a los entes regionales. Primero fue en el desarrollo de la política regional, después con la creación del Comité de Regiones y el progresivo aumento de sus competencias. La Constitución Europea continúa esa línea y hace una mención expresa a la participación de los Parlamentos regionales en el punto que ahora nos interesa: «*Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas*» (15).

Se deja a cada Cámara del Parlamento del Estado miembro de la Unión Europea que decida, conforme a su derecho interno, si previamente consulta a los Parlamentos regionales que pudieran verse afectados. Sobre esta facultad cabe hacer algunas consideraciones generales:

- Se trata de una mera consulta que no obliga, al menos en el plano de la regulación comunitaria, a que la Cámara nacional deba seguir el criterio propuesto por uno o más Parlamentos regionales.

(14) Art. 6 del citado Protocolo sobre subsidiariedad.

(15) *Ibid.*, art. 5.

- La Cámara nacional puede acompañar su dictamen motivado con los correspondientes dictámenes regionales. Nada de lo indicado en el Protocolo lo impide. Aunque a efectos de la puesta en marcha del mecanismo de alerta rápida lo que cuenta es el dictamen de la Cámara nacional, sin embargo el que éste venga apoyado por los de otras entidades regionales internas pueden reforzar políticamente sus criterios ante las instituciones legislativas de la Unión.
- El mayor problema de esta opción es su viabilidad práctica. Si ya es escaso el plazo de que disponen los Parlamentos nacionales para llevar a cabo este examen, el problema se puede ver incrementado si previamente hay que abrir un plazo para que los Parlamentos regionales lo hicieran. Esto podría obviarse si los plazos no fueran consecutivos sino que corrieran en paralelo. No obstante, como lo que interesa al Parlamento regional es influir en que la Cámara nacional presente un dictamen motivado en la línea en que aquel entiende que debe hacerse, es obvio que el dictamen regional deberá estar a disposición del Parlamento nacional antes de que éste decida; para lograrlo el Parlamento nacional debería fijar un término a los regionales para que su opinión pudiera ser tenida en cuenta por aquél.
- El problema de la calificación de las iniciativas podría resolverse mediante la remisión automática de todas las iniciativas a los Parlamentos regionales, estableciéndose con carácter general un plazo. Este plazo no impediría que el órgano competente interno pudiera comenzar a examinar la iniciativa, si bien no podría incluirse el asunto en el orden del día de una sesión para su debate y votación hasta que no haya transcurrido dicho plazo. Las Cámaras de los Parlamentos nacionales resolverían, a la vista de los dictámenes autonómicos presentados, si deciden aprobar un dictamen.

C.2. El objeto del dictamen motivado

El objeto del dictamen motivado debe ser el cuestionamiento del cumplimiento del principio de subsidiariedad por la propuesta de la Unión Europea. Se trata de dictámenes de disconformidad que consideren que la

propuesta no se ajusta a dicho principio (16). Por ese motivo ponen en alerta a las instituciones legislativas de la Unión y, cuando se producen de modo numeroso, obligan a estudiar la propuesta. Los Parlamentos no son órganos consultivos ni tiene sentido que emitan dictámenes de esta índole si no es para poner en marcha el sistema.

Estos dictámenes no deben servir tampoco para cambiar los contenidos de las propuestas de actos legislativos. Esto es, no hay que confundir el control de la subsidiariedad con la labor legislativa que corresponde, en su caso, a la Comisión Europea, en la iniciativa legislativa, y al Consejo y al Parlamento Europeo como legisladores.

Los motivos pueden ser muy diversos. Entre ellos, claro está, los jurídicos pueden ser los primeros, puesto que si se entiende que la Unión carece de competencias no sería necesario seguir avanzando en el examen. Pero, se trata, sobre todo, de una valoración política. La Cámara deberá expresar los motivos por los que entiende que no es necesaria esa intervención comunitaria ya que los objetivos pretendidos pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros. En este punto las Cámaras disponen de un amplísimo margen para argumentar.

Aunque el Protocolo se refiera tanto a la aplicación de los principios de subsidiariedad como de proporcionalidad, sólo la Comisión tiene obligación, en su ficha de motivación de los proyectos de actos legislativos, de incluir también la proporcionalidad, mientras que el objeto del sistema es únicamente la aplicación correcta del principio de subsidiariedad, no del de proporcionalidad, pero las fronteras entre uno y otro en la mayor parte de los casos no son claras, como hemos expuesto en líneas anteriores a las que nos remitimos.

Mayor problema plantea el dictamen parlamentario que no invoca-se la vulneración del principio de subsidiariedad sino otros aspectos del Tratado, o simplemente el perjuicio que pudiera ocasionar a un Estado miembro. En rigor la Comisión Europea podría no incluirlo a efectos

(16) *Ibid.*, art 5.

del cómputo del umbral para la revisión de la iniciativa. En la práctica, sin embargo, es una hipótesis difícil de producir: primero porque, con mayor o menor acierto, los Parlamentos nacionales buscarán un engarce con un principio tan elástico como el de subsidiariedad; pero además, porque los efectos políticos de esa exclusión, para el caso en que sea decisivo en el cómputo, pueden ser políticamente mucho más negativos para la institución comunitaria que la carga de reexaminar una iniciativa fuertemente discutida por algunos Parlamentos nacionales.

Asimismo, hay que subrayar que se puede dar también la circunstancia de que el dictamen motivado señale que sólo una parte de la propuesta legislativa vulnere el principio de subsidiariedad.

C.3. Elementos formales

También existe una amplia libertad formal. El Protocolo sólo exige que sea «motivado». Por tanto, el procedimiento de elaboración del dictamen así como la forma de su elaboración queda al arbitrio de cada Parlamento nacional.

Respecto al procedimiento, los Parlamentos bicamerales pueden introducir algún procedimiento que permita buscar una posición común o actuar separadamente. La decisión final puede, claro está, ser adoptada por los Plenos de cada Cámara, pero tampoco sería objetable que se atribuya a alguna comisión específica de la Cámara (singularmente a la competente en asuntos europeos), o a una comisión mixta, en nombre de ambas, como ocurre en España. En todo caso sí parece exigible que el dictamen sea firmado por el Presidente de la respectiva Cámara que con ello se hace garante de la regularidad del procedimiento interno, en el que no pueden entrar las autoridades comunitarias.

El dictamen, en alguna de las lenguas oficiales de la Unión, deberá expresar, tras identificar la propuesta, con el mayor detalle y precisión que permita el escaso plazo disponible para su emisión, los motivos de su disidencia respecto a la institución autora de la propuesta. No se trata de una cuestión de extensión sino de claridad, sistemática, orden lógico, rigor en la argumentación, etc. Esto es, todo aquello que ayude a la función que se pretende con el sistema alerta temprana, que no es otra que la

de convencer a las autoridades legislativas de la Unión de la falta de idoneidad de la medida desde la perspectiva del principio de subsidiariedad.

El dictamen debe ser enviado por los Presidentes de las respectivas Cámaras a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo de Ministros y de la Comisión (17). En el caso de que la iniciativa provenga de un grupo de Estados, del Tribunal de Justicia, del Banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones, deberá remitirse al Presidente del Consejo, quien lo enviará a la institución u órgano de que se trate.

La fugacidad de los plazos aconseja la transmisión electrónica, que puede ser confirmada posteriormente con la recepción dentro de un plazo del escrito original (18).

D. *Efectos derivados de la presentación de los dictámenes parlamentarios*

D.1. Los presupuestos temporales y formales

Para que los dictámenes parlamentarios puedan ser tenidos en cuenta por las autoridades de la Unión, el Protocolo exige que se envíen «en el plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de la propuesta legislativa» (19). El *dies a quo*, por tanto, no es la fecha de recepción por el Parlamento nacional sino la del envío por la institución respectiva. Esta circunstancia supone que cualquier retraso, por el motivo que sea, en la recepción por una Cámara de la propuesta lo será en detrimento del plazo, que correrá desde la fecha de envío.

(17) Art. 6 del citado Protocolo sobre subsidiariedad.

(18) Ese es, por ejemplo, el procedimiento que recoge el Reglamento del Tribunal de Justicia para la recepción de los escritos procesales, que permite que el original se reciba dentro de los diez días siguientes (art. 43.6).

(19) Art. 5 del citado Protocolo sobre la subsidiariedad. Se trata de una de las modificaciones del Tratado de Lisboa respecto al Tratado Constitucional, ya que este último fijaba un plazo más reducido de seis semanas.

El *dies ad quem*, a pesar de que el Protocolo es menos claro, parece que debe entenderse el de la recepción por la institución comunitaria, pues sólo entonces lo podrá tener en cuenta.

Respecto al plazo nos remitimos a lo que decíamos con carácter general sobre todas las iniciativas.

En cuanto a los presupuestos formales, el envío por los Presidentes de las Cámaras nacionales exime de cualquier otra exigencia de verificación de la regularidad del procedimiento. Basta con constatar dicha circunstancia y que se acompañe el texto con el dictamen motivado.

D.2. La toma en consideración por las autoridades legislativas de la Unión

El efecto ordinario de cualquier dictamen enviado por los Parlamentos nacionales sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, siempre que reúna los presupuestos temporales y formales anteriormente indicados, es que las autoridades legislativas lo «tendrán en cuenta» (20).

Nada más dice el Protocolo, que expresamente ha intentado evitar imponer obligaciones más detalladas en supuestos distintos del que veremos después, cuando se alcancen determinadas cifras de dictámenes recibidos. Se trata de un campo en el que deben regir las reglas de la lealtad y el respeto institucionales. No obstante, cabe hacer algunas consideraciones generales:

1.º Las instituciones legislativas de la Unión deben exteriorizar de alguna forma que han tenido en cuenta los dictámenes recibidos. No se trata sólo de su publicación en el diario oficial, sino de que se haga constar en los textos legislativos afectados. Así, podría hacerse una referencia en el preámbulo de la norma, en los párrafos dedicados a mencionar las propuestas, consultas y dictámenes realizados durante el procedimiento legislativo.

(20) Art. 7, párrafo primero, del citado Protocolo sobre la subsidiariedad.

2.º La institución u órgano autor de la iniciativa y las demás instituciones legislativas deberán ponderar la importancia de los dictámenes recibidos aun cuando éstos no alcancen el número que obliga a reexaminar la propuesta. No es lo mismo recibir un solo dictamen que recibir diez o más, aun cuando no se alcance el umbral establecido.

3.º No hay una obligación formal de informar al Parlamento nacional afectado de la manera en que se ha tenido en cuenta su dictamen. Es una importante diferencia con lo que ocurre, por ejemplo, en el ámbito de la Comitología, en que esa obligación existe (21).

D.3. El deber de reexaminar el proyecto

El Tratado de Lisboa ha introducido un doble grado en los efectos derivados de la aprobación de un número importante de dictámenes motivados por los parlamentos nacionales, añadiendo al que se establecía en el Tratado Constitucional un segundo procedimiento más agravado que puede llevar a la desestimación de la propuesta legislativa.

D.3.1. El deber de reexamen limitado al autor de la iniciativa

La primera de las opciones es la que recogía el Tratado Constitucional y consiste en que cuando los dictámenes parlamentarios recibidos por las instituciones comunitarias alcancen el umbral de votos establecido en el Protocolo, la institución u órgano autor de la iniciativa debe «volver a estudiar su propuesta» (22). Estas cifras se calculan sobre la base de otorgar dos votos a los Parlamentos unicamerales y uno a cada una de las Cámaras de los bicamerales, para mantener la paridad entre Estados. El Protocolo establece dos umbrales (23):

(21) Así ocurre en los sistemas de alerta de los Comités encargados de vigilar la ejecución por la Comisión de los acuerdos del Consejo; incluso en el procedimiento consultivo, el menos gravoso para la Comisión, se establece el deber de la Comisión Europea de informar al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen. Véase el art. 3.4 de la Decisión 1999/468/CE.

(22) Art. 7, tercer párrafo del citado Protocolo sobre la subsidiariedad.

(23) *Ibid.*, art. 7.

- Uno con carácter general, fijado en un tercio del total de votos. En la actual Unión de 27 Estados supone 18 votos.
- Otro específico para las propuestas de actos relativos al actual tercer pilar –cooperación judicial en materia penal y cooperación policial–, en cuyo caso el umbral se reduce a la cuarta parte de los votos, en este momento 14 votos.

Se trata de una barrera importante. Obtener 18 dictámenes de Cámaras (nueve Estados, si lo hacen conjuntamente) con carácter general o 14 en actos del tercer pilar (7 Estados) no parece que resulte fácil en los fugaces plazos de que se dispone.

Si se obtienen los votos indicados, la institución u órgano autor debe volver a estudiar su propuesta. El Protocolo aclara que:

«Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, si el proyecto de acto legislativo europeo tiene su origen en ellos, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse» (24).

Esto implica, al menos, lo siguiente:

1.º Que el procedimiento legislativo debe interrumpirse en el Parlamento Europeo o en el Consejo hasta que el autor de la iniciativa vuelva a examinar el texto.

2.º Que debe haber una decisión formal de la institución u órgano autor sobre el mantenimiento, modificación o retirada de la propuesta, y ésta debe ser motivada. Parece procedente, además, que dicha decisión sea notificada a los Parlamentos nacionales, al menos a los que formularon dictamen.

(24) *Ibid.*, último párrafo del art. 7.

Hay que tener en cuenta que, tal y como es la génesis de las propuestas de carácter legislativo en la Comisión Europea, va a resultar difícil, una vez de que se aprueba la propuesta legislativa, que se pueda cambiar la propuesta de la Comisión en la fase de Alerta Temprana, aunque 1/3 de Parlamentos Nacionales se pronunciara en contra de la propuesta de la Comisión por vulnerar el principio de Subsidiariedad.

D.3.2. El reexamen por el legislador de la Unión Europea

El Tratado de Lisboa ha añadido un nuevo apartado 3 al artículo 7 del Protocolo sobre subsidiariedad en los siguientes términos:

«3. Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta.

Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea, para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Consejo y Parlamento Europeo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión;

b) si, por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimará la propuesta legislativa.»

Este procedimiento, denominado en el argot comunitario como de «tarjeta naranja» (para diferenciarlo del denominado como «tarjeta

amarilla» que correspondería al descrito en el apartado anterior), supone una fórmula de equilibrio entre quienes defendían una suerte de «tarjeta roja», por la que una mayoría absoluta de Parlamentos nacionales pudiese llegar a vetar una iniciativa comunitaria, y los que veían con recelo esa posibilidad, por entender que con ella podría buscarse la paralización de determinadas iniciativas de la Comisión Europea. A diferencia del anterior procedimiento, el asunto se pone en manos del legislador de la Unión Europea –esto es del Parlamento Europeo y el Consejo–, obligando a que antes de concluir la primera lectura estudien la compatibilidad de la propuesta con el principio de subsidiariedad. Si un cincuenta y cinco por ciento de los votos ponderados de los miembros del Consejo o una mayoría de los votos emitidos por el Parlamento Europeo entienden que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, la propuesta legislativa quedará desestimada. En consecuencia se trata de un veto de la iniciativa pero que debe ser acordado por esas mayorías especiales del Consejo o del Parlamento Europeo.

V. LAS MEDIDAS DE APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA ADOPTADAS HASTA AHORA POR OTROS ESTADOS MIEMBROS

Tras la elaboración del Tratado Constitucional, diferentes Parlamentos han comenzado a realizar estudios y elaborar propuestas para la implantación del *sistema de alerta temprana*. La respuesta ha sido distinta en cada caso (25). Por otra parte, tras los referendos negativos celebrados en Francia y Holanda, cabe afirmar que por regla general se han retrasado estos procesos. Sin embargo, se da la particularidad de que algunos Estados miembros (como el Reino Unido o Dinamarca) que ni siquiera han iniciado el proceso de ratificación, han insistido en la posibilidad de aplicar este procedimiento incluso con anterioridad a dicha ratificación.

(25) Los Informes periódicos de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) recogen una síntesis de estos procedimientos. También puede obtenerse información amplia en el Informe elaborado por la Comisión de Asuntos de la Unión Europea de la Cámara de los Lores (publicado el 14 de abril de 2005).

Como síntesis de las respuestas dadas hasta ahora cabe apuntar lo siguiente:

A) Por regla general, la ordenación del procedimiento del *sistema de alerta temprana*, en aquellos Parlamentos que lo han hecho, se ha limitado a la *elaboración de Informes* que estudian el problema y plantean alternativas diversas de solución. Así sucede con el extenso y documentado Informe de la Cámara de los Lores (al que se hace referencia en nota), o en los Informes elaborados por la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento danés, de 10 de diciembre de 2004, o el más recientemente elaborado por la Comisión homóloga del Parlamento finlandés, el 18 de febrero de 2005.

No obstante, también ha habido algún caso de *desarrollo legislativo* en Estados que ya han ratificado el Tratado Constitucional. Así ha sucedido en la República Federal de Alemania con la reciente Ley de 17 de noviembre de 2005, de ampliación y fortalecimiento de las facultades del Bundestag y del Bundesrat en asuntos de la Unión Europea. El desarrollo de esta ley corresponde tanto al Reglamento interno de las Cámaras cuanto a un futuro Acuerdo entre el Gobierno Federal y las Cámaras.

En Italia, por el contrario, la también reciente Ley 11/2005, de 4 de febrero, sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre el procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias, no hace referencia al *sistema de alerta temprana*.

B) La mayor parte de los estudios proponen que sea la Comisión competente en los asuntos de Unión Europea quien *inicie el procedimiento y lleve a cabo la instrucción y debate* de las propuestas de dictámenes motivados en lo concerniente a la aplicación del principio de subsidiariedad. Así sucede en el caso de Austria (en las dos Cámaras), Chipre, República Checa (en las dos Cámaras), Dinamarca, Finlandia, Francia (en el caso de la Asamblea Nacional), Alemania (en el caso del Bundesrat), Hungría, las tres Repúblicas Bálticas, Malta, Eslovenia, Polonia (en el caso del Senado) y Reino Unido (en ambas Cámaras).

En algunos casos se prevé la participación de las Comisiones Legislativas sectoriales afectadas por la materia contenida en el acto legislativo

europeo. Así se prevé en Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, las Repúblicas Bálticas y Eslovenia.

La solución más original ha sido la propuesta en Holanda y que consiste en la creación de una Comisión Mixta «*ad hoc*», especialmente encargada de velar por el principio de subsidiariedad. Dicha Comisión Mixta estaría formada por miembros tanto de las Comisiones de Asuntos Europeos de las Cámaras como de otras Comisiones y llevaría a cabo el trabajo preparatorio en materia de subsidiariedad, que sometería a la decisión final de los Plenos de las Cámaras. Cada Cámara resolvería de forma independiente.

C) Respecto al *órgano competente para aprobar el dictamen motivado* concerniente a la aplicación del principio de subsidiariedad, las soluciones son más diversas. De una parte, se propone reservar a los Plenos de las Cámaras esta decisión en la República Checa, Finlandia, Alemania (Bundesrat), Hungría, Holanda, Lituania y el Reino Unido. Por el contrario se encomienda la decisión a la propia Comisión de Asuntos Europeos en Austria, Chipre, Dinamarca, Letonia, Portugal y Eslovenia.

En la mayor parte de los estudios realizados se proponen otras medidas complementarias. Así, que la decisión la adopte la Comisión de Asuntos Europeos cuando las Cámaras estén fuera del período de sesiones (Reino Unido y Portugal) y, a la inversa, que la decisión pueda ser avocada por los respectivos Plenos de las Cámaras.

D) No se han propuesto, salvo la especial solución sugerida en los Países Bajos, procedimientos de búsqueda de una *respuesta concertada entre las Cámaras*, en los Parlamentos bicamerales. En general se ha entendido que el Tratado Constitucional preveía esta facultad como propia e independiente de cada una de las Cámaras. De manera particular, la Cámara de los Lores, tras entender como deseable los intentos de coordinación entre las dos Cámaras del Parlamento británico, reclama para sí la facultad de decidir la aprobación o no de un dictamen motivado en materia de subsidiariedad, con independencia de lo que resuelva la Cámara de los Comunes.

E) Respecto al *procedimiento* para llevar a cabo el examen de subsidiariedad, los pocos Informes que hasta ahora han entrado en esta cuestión recogen diferentes ideas. Así, se ha propuesto que este examen siga un procedimiento autónomo y separado del que ordinariamente la Cámara utilice en materia de control de los actos europeos (como sucede en el Informe de la Cámara de los Lores).

En otros casos, como en Dinamarca o Finlandia, se ha recomendado su integración dentro de la actividad llevada a cabo por la Comisión de Asuntos Europeos en su análisis sistemático de las iniciativas de la Unión Europea.

En el Informe elaborado por la Asamblea Nacional Francesa se apuntan dos cuestiones de interés. La primera consiste en nombrar Ponentes dentro de la Delegación de Asuntos Europeos de dicha Cámara. Estos se encargarían de filtrar la gran cantidad de iniciativas legislativas que serán transmitidas en el futuro por las instituciones europeas, y de hacer propuestas a la Delegación para iniciar la elaboración de un dictamen motivado.

La segunda propuesta de interés de la Asamblea Nacional Francesa consiste en sugerir que el examen de subsidiariedad se inicie en la fase prelegislativa, antes de la transmisión oficial de proyecto, particularmente sobre la base del programa anual legislativo de la Comisión. De esta manera se puede salvar el grave inconveniente para la institución parlamentaria de tener que resolver en el plazo de seis semanas.

En el Informe del Parlamento danés se establecen tres fases:

- La primera, antes de que transcurran dos semanas desde la remisión del proyecto legislativo europeo, en que el Gobierno remitirá un Informe preliminar y la Comisión de Asuntos Europeos comenzará a examinar la propuesta, remitiéndola además a las Comisiones sectoriales afectadas. Se prevé que en esta fase la iniciativa se incluya en la página web de la Cámara de manera que pueda ser objeto de sugerencias y peticiones de organizaciones y de ciudadanos afectados.

- La segunda, no más tarde de cuatro semanas, en la que el Gobierno enviará una Memoria más elaborada sobre la iniciativa y en el que las Comisiones sectoriales remitan a la Comisión de Asuntos Europeos sus criterios sobre la iniciativa analizada. Se prevé que en el caso de que una Comisión sectorial emita informe contrario, se informase a la COSAC.
- La tercera fase, en las dos últimas semanas, en las que la Comisión deberá adoptar una decisión. Se prevé la reunión conjunta con otras Comisiones sectoriales en el caso de que exista discrepancia sobre la decisión final.

El Informe de la Cámara de los Lores recomienda que la Comisión Europea informe a los Parlamentos Nacionales cuando éstos expresamente se lo soliciten en relación a una iniciativa legislativa. Esta iniciativa ha sido acogida favorablemente por el Gabinete británico.

F) En lo que existe una práctica unanimidad es en sostener la necesidad de ampliar y fortalecer las facultades de información a las Cámaras. En todos los casos *se refuerza el deber del Gobierno de remitir en el plazo más breve posible información sobre la iniciativa legislativa europea*, su incidencia en el Derecho y en los intereses nacionales y su opinión sobre el respeto al principio de subsidiariedad.

En la reciente Ley Alemana de 17 de noviembre de 2005 se establece que el Gobierno deberá informar de la forma más amplia y más temprana posible y como muy tarde en las dos primeras semanas, de todos los detalles que permitan a las Cámaras valorar adecuadamente el respeto del principio de subsidiariedad. Asimismo deberá remitir todos los documentos oficiales de las instituciones comunitarias referidos al proyecto de acto legislativo y, finalmente la postura oficial del Gobierno Federal sobre el mismo. En dicha Ley además se establece un cauce de información continua entre el Gobierno y el Parlamento que incluya los acuerdos posteriores en las instancias europeas sobre los proyectos normativos que resulten de especial interés para las Cámaras.

En Italia, la Ley 11/2005, de 4 de febrero, sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre el

procedimiento de ejecución de las obligaciones comunitarias, no hace referencia al *sistema de alerta temprana*, pero amplía las facultades de las Cámaras en orden a la recepción de información del Gobierno, tanto de carácter escrito como mediante la comparecencia de sus miembros ante los diferentes órganos parlamentarios.

En Dinamarca, también se ha propuesto ampliar el deber del Gobierno de remitir información como se ha indicado, éste debe remitir dos Memorias o Informes, uno preliminar, más sucinto y en un plazo inferior a dos semanas, y otro más extenso, en el plazo de cuatro semanas, que incluya la posición inicial del Gobierno sobre la iniciativa europea, las expectativas de aceptación por los demás Estados miembros y una evaluación más profunda e independiente del grado en que la iniciativa europea respeta el principio de subsidiariedad.

En el Reino Unido, la Cámara de los Lores ha solicitado también que ese examen detallado del respeto al principio de subsidiariedad fuese remitido por el Gobierno como máximo en el plazo de dos semanas, exigencia que hasta ahora no ha sido formalmente aceptada por el Gabinete –que se ha limitado a declarar que lo enviará tan pronto como sea posible–, si bien se ha comprometido a facilitar la mayor información posible al Parlamento.

G) En lo referente a *la participación de los Parlamentos regionales* en este procedimiento, hay que tener en cuenta la diversidad en la organización territorial interna que existe entre los Estados miembros. Así, algunos países tienen resuelto el procedimiento por la propia configuración institucional interna.

Alemania, por ejemplo, canaliza esta participación a través del voto que corresponde al Bundesrat, en la medida en que la Cámara Alta ejerce la representación de los Länder. Por otro lado, los Informes elaborados hasta ahora por otros Estados miembros se limitan a reconocer la posibilidad de participación de los Parlamentos regionales y a recordar las dificultades por el escaso plazo disponible para ello.

En el Informe de la Cámara de los Lores se sugiere, para salvar el problema de los plazos, que los Parlamentos regionales lleven a cabo un

examen previo de los asuntos que puedan tener un especial interés para ellos con motivo de la presentación del programa anual de la Comisión Europea. En el mismo Informe se sostiene la necesidad de mantener una efectiva comunicación entre las instituciones parlamentarias indicadas para asegurar que las dos Cámaras del Parlamento británico puedan conocer en tiempo hábil los criterios de los Parlamentos regionales.

H) Algunos Parlamentos han propuesto algunos efectos internos derivados de la aprobación de un dictamen motivado en materia de subsidiariedad. En el Informe de la Cámara de los Lores se recomienda que en el caso de que una de las Cámaras del Parlamento británico apruebe un dictamen por el que entendiéndose que una iniciativa europea es contraria al principio de subsidiariedad, el Gobierno británico no podrá apoyar esa iniciativa sin explicar con anterioridad al Parlamento los motivos para mantener ese criterio. El actual Gabinete ha manifestado su conformidad con esa recomendación.

VI. LAS EXPERIENCIAS PILOTO REALIZADAS POR LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN EL MARCO DE LA COSAC

A) La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) puso en marcha en 2004 la realización de una primera experiencia piloto sobre la aplicación del *sistema de alerta temprana* por los Parlamentos nacionales. 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. La Secretaría de la COSAC elaboró un informe que presentó en la XXXIII COSAC celebrada en Luxemburgo los días 17 y 18 de mayo de 2005. Participaron 31 Cámaras (únicamente 6 Parlamentos no lo hicieron por diferentes motivos), que manifestaron las siguientes consideraciones:

- 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 (de hecho algunas Cámaras se han referido a la vulneración de este principio, aunque sobre éste no cabe aplicar el *sistema de alerta temprana*).
- Problemas para poder contar con tiempo suficiente de los informes que puedan elaborar los Parlamentos regionales.
- Propuesta de extender esta prueba al programa anual de la Comisión.

El único Parlamento que mantuvo un criterio contrario a la realización de esta prueba fue el Bundestag alemán, por entender que había que esperar hasta que entrase en vigor el Tratado Constitucional. No obstante, este criterio ha sido corregido posteriormente, anunciando la intención de participar en la segunda prueba.

B) La segunda prueba del *sistema de alerta temprana* fue acordada en las reuniones de la COSAC celebradas en Londres (octubre de 2005) y Viena (mayo de 2006), y tuvo por objeto dos iniciativas europeas:

1.^a 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. El plazo para que los Parlamentos nacionales presentasen sus observaciones concluyó el 27 de septiembre de 2006. Once Cámaras de nueve Estados miembros enviaron dentro del plazo un informe. Con posterioridad hasta veintidós Cámaras de diecisiete Estados miembros participaron de la experiencia. Quince Cámaras de doce Estados miembros utilizaron IPEX (Interparliamentary EU Information Exchange). Cuatro Cámaras (de Bélgica, Holanda, Reino Unido y República Checa) entendieron que se vulneraba el principio de subsidiariedad con esta iniciativa.

2.^a 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. El plazo para presentar observaciones terminó el 11 de diciembre de 2006. En este caso, diez Cámaras de nueve Estados miembros enviaron sus informes en plazo, cifra que subió hasta veintiséis cámaras de veinte Estados miembros. Veinte Cámaras de dieciséis Estados miembros

utilizaron IPEX. Sólo la Cámara de Diputados de Luxemburgo consideró que la iniciativa vulneraba el principio de subsidiariedad, si bien otros Parlamentos cuestionaron la base legal de la iniciativa (el Bundsrat alemán) o la insuficiencia de la motivación de dicha base legal o consideraron que infringía el principio de proporcionalidad (hasta siete Cámaras lo hicieron).

De estas experiencias, los Informes de la COSAC han insistido en los mismos problemas: insuficiencia del plazo de seis semanas, que hace que un número limitado de Parlamentos nacionales estén en condiciones de llevar a cabo el examen de subsidiariedad; la dificultad de trazar la frontera entre este principio y el de proporcionalidad; retrasos en la recepción de algunas versiones lingüísticas; insuficiencia de la motivación de la Comisión Europea y dificultades en la cooperación interparlamentaria.

C) Es importante reseñar que en este periodo se ha producido un importante cambio en la actitud de la Comisión Europea en la materia. Las reticencias iniciales y la negativa a participar en cualquier experiencia que pudiese considerarse como una anticipación de la aplicación del Tratado Constitucional antes de su entrada en vigor, han dado paso a una posición expresamente favorable.

En efecto, la Comisión Europea ha decidido remitir, a partir del 1 de septiembre de 2006, por medios electrónicos, directamente a los Parlamentos nacionales sus propuestas legislativas y documentos de trabajo, en el mismo momento en que lo hace al Parlamento Europeo y al Consejo. Además se ha comprometido a que el Director General competente envíe en el plazo de tres meses una contestación al Parlamento nacional que le presente observaciones, a cuyo efecto ha abierto un registro específico.

VII. EL SISTEMA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN INTERPARLAMENTARIA DE LA UNIÓN EUROPEA (IPEX)

1. Objetivo y breve cronología

El acrónimo IPEX hace referencia a la expresión inglesa «*Interparliamentary EU Information Exchange*» (Intercambio de Información

Interparlamentaria de la Unión Europea), y surge de una 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 Unión Europea mediante el intercambio electrónico de información.

Para ello, en 2003 se abrió en internet una página provisional de IPEX, en la que se proporcionaban enlaces a las páginas web de los Parlamentos nacionales que versaban sobre la Unión Europea.

En junio de 2004, se constituye un grupo de trabajo compuesto por representantes de las administraciones de los parlamentos danés, sueco e italiano que elevó una propuesta de plataforma telemática para el intercambio de información, a la vista, en particular, de las nuevas modalidades de participación de los Parlamentos nacionales en los Protocolos sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, anexos al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

El 30 de junio de 2006 se abre la página permanente IPEX con la dirección *www.ipex.eu*.

Durante la primera fase transitoria, la página estaba reservada para los corresponsales de cada una de las Cámaras participantes en el proyecto. A finales de 2006, se adoptó la decisión de abrir la página al público, lo que se ha hecho efectivo a partir de enero de 2007.

2. Estructura administrativa de IPEX

Pueden adherirse a IPEX todos los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, así como el Parlamento Europeo y los países candidatos. A fecha del presente informe, forman parte de IPEX los 27 Parlamentos de los Estados miembros (en los parlamentos bicamerales, cada Cámara posee su propia representación), junto con el Parlamento Europeo y los Parlamentos de Croacia, de Turquía y de la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Están

asociados al proyecto la COSAC y el CERDP (Centro Europeo para la Investigación y Documentación Parlamentaria).

Los objetivos de IPEX son fijados por la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea, que se reunió por última vez en junio de 2006, mientras que los Secretarios Generales de los Parlamentos nacionales de la Unión llevan a cabo una labor de control del proyecto y nombran a los miembros de la Junta IPEX.

La Junta IPEX está compuesta por ocho miembros, en representación de las administraciones de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. En la actualidad, está compuesto por funcionarios de los parlamentos de los siguientes países: Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría, Italia, Eslovaquia y el Reino Unido. El Parlamento Europeo es miembro permanente de la Junta y la COSAC y el CERPD son miembros asociados.

El Apoyo Central gestiona el mantenimiento diario de la página IPEX y prestan asistencia a los corresponsales nacionales. Está compuesto por cuatro miembros de los países representados en la Junta IPEX y un representante del Parlamento Europeo.

Finalmente, un corresponsal en cada Cámara está encargado de actualizar la información expuesta en la página IPEX. Por el Congreso de los Diputados el corresponsal IPEX es D. Ignacio Carbajal Iranzo, Letrado de las Cortes Generales, adscrito a la Comisión Mixta para la Unión Europea.

3. Descripción de la información proporcionada por la página IPEX

La nueva página web IPEX tiene como finalidad proporcionar a los corresponsales IPEX en particular, y al público en general, una información actualizada del estado de tramitación en cada una de las Cámaras de los Parlamentos nacionales de los documentos procedentes de las instituciones europeas que pueden ser objeto de examen general y de control de subsidiariedad de acuerdo con lo establecido por el Tratado constitucional.

Una vez enviado el documento por las instituciones europeas, éste se incorpora a la base de datos IPEX, y se abre una página para cada uno de los Parlamentos nacionales, en la que aparecerá la información por defecto que incluye los datos de contacto del corresponsal IPEX. En la actualidad, se encuentran en la página IPEX todos los documentos remitidos por las instituciones europeas desde el 1 de enero de 2006.

A medida que el documento es objeto de debate y estudio por parte de los órganos competentes de cada Cámara, el corresponsal correspondiente deberá ir actualizando la información en la página web.

Así, el estado de tramitación del documento se reflejará de forma gráfica en cada Cámara mediante unos símbolos. Se ha ideado para ello un cuadro que permita visualizar de forma rápida la información acerca del estado del escrutinio de la iniciativa europea y, en su caso, la existencia de alguna incidencia que se haya podido observar en la Cámara acerca del principio de subsidiariedad.

Por otro lado, cada propuesta legislativa cuenta con una página (denominada «dossier») en la que se expone, de forma homogénea gracias a los citados símbolos, el estado de tramitación del escrutinio la misma en cada uno de los Parlamentos nacionales, lo que permite al lector obtener una perspectiva general de los estados en los que se halla el control en cada Cámara Legislativa. Desde dicha página se puede acceder a otra con información más detallada del estado de tramitación en cada Cámara en particular (denominada «subdocumento»), en la que aparecerán los documentos que la Cámara en cuestión desee adjuntar, como por ejemplo, las actas de la sesión de la Comisión correspondiente, el informe realizado acerca de la iniciativa europea o el diario de sesiones relevante.

La página web utiliza como únicas lenguas de trabajo el inglés o el francés, sin perjuicio de que los documentos que cada Parlamento nacional estime oportuno adjuntar pueda estar en su propio idioma.

VIII. LAS RECOMENDACIONES DE AUTORIDADES Y EXPERTOS EN SU COMPARECENCIA ANTE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UE.

A. *Recapitulación de las comparecencias de autoridades y expertos*

En el marco de las actividades del grupo de trabajo, se celebraron diversas sesiones plenarias de la Comisión Mixta para la Unión Europea, en las que se tramitaron las comparecencias de autoridades y expertos sobre la cuestión del control de la subsidiariedad y del procedimiento del *sistema de alerta temprana* que se recapitulan a continuación. Debe tenerse en cuenta que los comparecientes se refirieron al texto que en ese momento estaba aprobado, esto es al Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

Así, en la sesión de 30 de marzo de 2006 comparecieron:

- D. Jean-Claude Piris, Director General Jurisconsulto del Consejo de Ministros de la Unión Europea; y
- D. Bo-Manderup Jensen, Asesor especial de Asuntos Parlamentarios del Presidente de la Comisión Europea.

En la sesión de 27 de abril de 2006 comparecieron:

- D. Enoch Alberti Rovira, Catedrático de la Universidad de Barcelona; y
- D^a. Francina Esteve García, Profesora Titular de la Universidad de Girona.

En la sesión de 11 de mayo de 2006 comparecieron:

- D. José Martín y Pérez de Nanclares, Catedrático de la Universidad de La Rioja;
- D. Javier Díez-Hochleitner Rodríguez, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid; y
- D. Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, Diputado del Parlamento Europeo.

En la sesión de 3 de octubre de 2006 compareció D. Alberto Navarro González, Secretario de Estado para la Unión Europea.

B. *Asuntos tratados por las autoridades y expertos en las comparecencias*

Los comparecientes trataron una pluralidad de cuestiones relacionadas con el mecanismo de alerta temprana, y que se pueden agrupar en torno a los siguientes temas:

1. Análisis del concepto de la subsidiariedad

a. Naturaleza del concepto de subsidiariedad

El Sr. Piris distinguió en su intervención tres momentos diferenciados:

- El respeto de las competencias, que se traduce en la verificación de si existe objetivamente una base jurídica en el tratado que permita actuar.
- El principio de subsidiariedad, que responde a la cuestión de si merece la pena actuar, una vez comprobada la existencia de base jurídica para ello.
- Finalmente, en una tercera fase, se plantea el principio de la proporcionalidad, que impide ir más allá de lo que sea estrictamente necesario para alcanzar el objetivo perseguido.

Por otra parte, el Sr. Martín y Pérez de Nanclares aludió a los requisitos que han de cumplir las acciones de la Comunidad, y que se resumen en los siguientes:

- La subsidiariedad, cuyo objetivo es «*determinar quién hace qué en la Comunidad y determinar además cómo se ejercita esa competencia en el ámbito de la Comunidad*». La subsidiariedad se plantea en el ámbito de las competencias no exclusivas y en las compartidas, pues permite determinar en cada caso concreto si para la acción que se pretende adoptar es competente la Unión o, por el contrario, si debería quedar en manos del Estado.

- Una vez determinado este hecho, se somete la acción a un test de eficiencia sobre quién lo puede hacer mejor, si la Unión Europea o el Estado miembro.
- El test de suficiencia, que no se supera si se determina que el Estado puede ejercer la competencia de forma suficiente.
- El requisito de la dimensión supranacional de la acción.

El Sr. Méndez de Vigo reconoció que el grupo que trabajó sobre este tema en la Convención no buscó una definición del concepto. Sin embargo, resaltó los dos aspectos del principio:

- El «principio de proximidad», que se traduce en que las decisiones se tomen al nivel más cercano posible al ciudadano.
- El principio que exige que el coste al final sea proporcional al esfuerzo realizado, en el sentido de buscar un valor añadido a nivel europeo.

El Sr. Méndez de Vigo afirmó asimismo que la inclusión del principio de subsidiariedad fue una alternativa a la propuesta alemana, que defendía la inclusión de un catálogo de competencias en el Tratado.

El Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) mantuvo que el principio de subsidiariedad introducido en el Tratado de Maastricht es un mandato dirigido a las instituciones comunitarias con objeto de que ejerzan sus competencias sólo cuando el resultado no pueda ser alcanzado de forma más eficaz por parte de los Estados miembros. Tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht se puso pronto de manifiesto que existían en el seno de la Unión Europea posiciones muy distintas a la hora de interpretar el sentido y las consecuencias del principio de subsidiariedad. Tuvo que ser el Protocolo de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Amsterdam de 1997, el que pusiera fin en buena medida a tales debates, aunque sigue siendo este principio muy ideológico objeto de controversias y de puntos de vista muy distintos en el seno de la Unión Europea.

b. Los peligros del principio de subsidiariedad

El Sr. Piris recomendó no poner demasiadas ilusiones y esperanzas en el principio de subsidiariedad, pues ello podría redundar en contra del mercado único, mediante el fenómeno de la «falsa armonización». Recordó que es necesario un mínimo de reglamentación común a nivel comunitario para poder garantizar un mercado interior europeo.

Por su parte, el Sr. Martín y Pérez de Nanclares incidió en que el principio de subsidiariedad ha sido tradicionalmente defendido por parte de los Estados miembros menos europeístas para evitar la comunitarización de las políticas. Sin embargo, también resaltó que el mismo principio ha sido utilizado en el ámbito político interno alemán con el fin de avocar competencias a favor de la federación.

El Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) recordó que la posición española mantenida por los distintos gobiernos es «coherente con nuestra visión de Europa. España no considera que este principio sirva únicamente para quitar competencias al ámbito comunitario, sino que consideramos que es un principio dinámico y evolutivo, que va cambiando a lo largo de los años; además, su aplicación debe realizarse siempre a la luz del objetivo de integración, para hacer avanzar a la Comunidad Europea hacia una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, y con este objetivo debemos abordar el principio de subsidiariedad, que no limita necesariamente el ejercicio de las competencias comunitarias sino que, en ocasiones, puede incluso imponer la obligación de actuar; es obvio que seremos más eficaces unidos, por ejemplo, en el marco de la defensa, en el marco de una política como la de inmigración, es decir, para nosotros no es un ascensor para quitar competencias a Bruselas sino para actuar a nivel comunitario, donde sea más eficaz que cada Estado miembro actuando por su cuenta. Por último, el principio de subsidiariedad no puede contraponerse a otro principio introducido por España en aquellas negociaciones, que es el de la suficiencia de medios. La Unión deberá dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. En otras palabras, una vez que la Comunidad decide llevar a cabo una determinada política, por ejemplo, la inmigración, la eventual ausencia de recursos no puede ser excusa para una aplicación indebida del principio de subsidiariedad».

2. El mecanismo de control de la subsidiariedad contenido en el Protocolo 2.

a. Objeto del control

El Sr. Martín y Pérez de Nanclares aclaró que el objeto del control son los proyectos de actos legislativos comunitarios referidos a competencias no exclusivas o compartidas, lo que implica lo siguiente:

- Los actos no se limitan a los actos propuestos por la Comisión;
- Al tratarse de competencias exclusivas de la Unión, quedan excluidas la política monetaria, la política comercial común, la política de conservación de los recursos marinos y las normas de competencia imprescindibles para el funcionamiento del mercado único o la unión aduanera.

Asimismo, el Sr. Martín y Pérez de Nanclares aludió a que la fiscalización tiene por objeto evitar la violación del principio de subsidiariedad, y no persigue controlar ni la oportunidad política ni las consecuencias negativas que pueda tener un determinado acto legislativo comunitario para un Estado concreto.

El Sr. Díez-Hochleitner entró en una mayor especificación, al considerar que los actos objeto de control son los «*reglamentos y directivas de primer nivel, es decir, aquellas que aprueba el Consejo o bien el Consejo y el Parlamento Europeo con fundamento directo en una base jurídica del Tratado*». Sin embargo, también abrió la posibilidad de incluir en el concepto empleado por el Protocolo otro tipo de actos, como las decisiones sobre recursos propios, que formalmente no son actos legislativos, pero que tienen naturaleza normativa en el ámbito de la Unión Europea.

b. A quién compete el control

En este ámbito, los expertos estuvieron divididos entre dos posturas:

- Por una parte, el Sr. Alberti Rovira y la Sra. Esteve García afirmaron que el protocolo obliga a que cada Cámara se pronuncie

de forma separada. La Sra. Esteve no excluyó la posibilidad de que la Comisión Mixta mantenga cierto protagonismo, mediante el ejercicio de la función de coordinación y distribución de los temas europeos, así como sede de las comparecencias de autoridades.

- Por otra parte, el Sr. Martín y Pérez de Nanclares y el Sr. Díez-Hochleitner Rodríguez afirmaron que el Protocolo 2 permite tanto la posibilidad de que cada Cámara debata y apruebe su propio informe, como la fórmula de que sea una Comisión Mixta la que debata y apruebe un único informe. De hecho, ambos expertos se inclinaron, en las circunstancias actuales, por mantener la fórmula de la Comisión Mixta, siempre que permita la avocación por cualquiera de los Plenos de ambas Cámaras.

El Sr. Martín y Pérez de Nanclares abogó por un órgano de control especializado, familiarizado con los temas europeos, ágil y con cierta capacidad de debate técnico jurídico.

El Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) sostuvo que entre las distintas opciones que se pueden tener en cuenta, el Gobierno consideraría oportuno que del procedimiento del *sistema de alerta temprana* se basara en primera instancia en la Comisión Mixta para la Unión Europea, reservando, obviamente, a cada Cámara la facultad de avocación por el Pleno, puesto que la puesta en marcha del mecanismo de alerta temprana requerirá que las Cámaras den una respuesta rápida y especializada.

- c. Quién ejerce la iniciativa de control y cómo puede articularse el procedimiento

El Sr. Martín y Pérez de Nanclares aludió al carácter político de esta decisión, y sugirió la posibilidad de que la iniciativa de ejercer el control corresponda a un grupo parlamentario, máximo dos, y/o un número reducido de senadores y diputados.

El Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) indicó que se puede pensar en un mínimo de dos grupos

parlamentarios o en una quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta como sujetos legitimados para proponer un debate y ulterior votación de un dictamen motivado, y también en que la propuesta incluya ese proyecto de dictamen motivado. La avocación por el Pleno de cualquier Cámara debería producirse a propuesta de la Comisión Mixta o de cada Cámara y su régimen debería inspirarse en las normas que hoy están previstas por el procedimiento legislativo. Una vez aprobado el dictamen motivado, el Presidente de la Cámara correspondiente remitiría el acuerdo a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Aunque el Protocolo 2 no diga nada al respecto, sería aconsejable que el Presidente de la Cámara remitiera también este dictamen al Gobierno a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes.

d. Mecanismo interno de control

Los expertos recomendaron adoptar las siguientes pautas para realizar el control de la subsidiariedad:

- Seleccionar las propuestas de la Comisión que el Parlamento estime más relevantes, tal como subrayaron la Sra. Esteve y el Sr. Díez-Hochleitner.
- Designar un ponente que presente un informe en el que se recoja el contenido esencial de la propuesta, tal como propone la Sra. Esteve. El análisis habrá de incidir en las motivaciones y en el informe sobre impacto de la norma comunitaria que la Comisión tendrá la obligación de adjuntar a la propuesta.
- La Sra. Esteve propuso fijar en dos semanas el plazo para que el Gobierno presente el informe ministerial complementario.
- El Sr. Martín y Pérez de Nanclares recordó que el dictamen habrá de tener una argumentación suficiente, sobre todo en lo que respecta al principio de eficiencia y el de suficiencia.
- El Sr. Martín y Pérez de Nanclares y el Sr. Díez-Hochleitner resaltaron el carácter eminentemente técnico del trabajo de la Comisión encargada del control, lo que supondrá reforzar los servicios técnicos de la misma o, en su caso, crear distintos grupos de trabajo.

- El Sr. Martín y Pérez de Nanclares sugirió que la tramitación del dictamen se inspirase del procedimiento para el debate y aprobación de proposiciones no de ley.
 - El control podrá versar también sobre los documentos preparatorios o el programa anual de la Comisión.
- e. El plazo entre la transmisión del proyecto de acto legislativo europeo en las lenguas oficiales de la Unión y la fecha de inclusión del proyecto en el orden del día provisional del Consejo de Ministros

El Sr. Piris afirmó que lo habitual es que entre la transmisión del proyecto y la inclusión en el orden del día provisional del Consejo transcurra un plazo muy superior al de seis semanas, quedando así infundadas las críticas relativas al tiempo limitado que tienen los Parlamentos nacionales para emitir sus respectivos informes. En este mismo sentido incidió el Sr. Martín y Pérez de Nanclares, que aludió al hecho de que el plazo de seis semanas empieza a contar en el momento en que se poseen todas las versiones lingüísticas del proyecto.

f. Efectos

El Sr. Martín y Pérez de Nanclares recordó que el efecto del dictamen no es un veto al proyecto, sino que obliga a la Comisión a mejorar la motivación de la propuesta, sin perjuicio del efecto político que ello pueda tener. Así, el efecto político de los dictámenes también fue resaltado por la Sra. Esteve García, que se refirió a que la exigencia de un número mínimo de dictámenes para que surtan efecto los dictámenes constituye un mecanismo que fortalece el efecto político, si cabe, de este mecanismo.

El Sr. Méndez de Vigo aportó una visión histórica de la cuestión, al afirmar que este mecanismo político, denominado de «tarjeta amarilla» en el argot comunitario, supuso una forma de implicar a los Parlamentos nacionales en el procedimiento comunitario, al tiempo que se evitaba:

- Por un lado, establecer un órgano de control de la subsidiariedad independiente de las instituciones comunitarias. En la forma que fue finalmente plasmada en el Protocolo, este órgano quedaba

sustituido por un procedimiento en el que cobran un protagonismo esencial los Parlamentos nacionales.

- Por otro lado, la propuesta de veto (o de «tarjeta roja»), pues ello hubiera supuesto romper con el principio de la Comisión como titular exclusivo de la iniciativa legislativa comunitaria.

g. Participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas

Este aspecto del mecanismo de control fue el objeto de la intervención del Sr. Alberti Rovira, si bien también fue mencionado por otros comparecientes. Los temas tratados respecto de esta cuestión se resumen en los siguientes puntos.

1) Respecto del fundamento de esta participación, el Sr. Alberti afirmó que el Protocolo, en vulneración del principio de autonomía institucional, obliga a los Parlamentos nacionales a consultar a los Parlamentos regionales sobre las iniciativas legislativas que afecten a las competencias de las Comunidades Autónomas. El Sr. Martín y Pérez de Nanclares, por el contrario, afirmó que la obligación de consulta procede más bien del derecho interno español, y en particular, de las disposiciones que al respecto se recogen en las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía. El Sr. Díez-Hochleitner se pronunció en el mismo sentido, al interpretar el Protocolo en el sentido de que éste no obliga a los Estados a regular mecanismo alguno de participación de los Parlamentos regionales, al tratarse de una cuestión que habrá de resolverse internamente en cada Estado miembro.

El Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) aclaró que el Protocolo establece un marco para una intervención de los Parlamentos regionales. A éstos se les podrá consultar, pero en ningún caso recaerá sobre ellos la facultad de emitir un dictamen motivado, ni mucho menos la de remitirlo a la Presidencia de las instituciones comunitarias correspondientes. En definitiva, el procedimiento del *sistema de alerta temprana* se atribuye únicamente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Dicho lo anterior, el Gobierno considera que las asambleas legislativas autonómicas deberían participar en el procedimiento del *sistema de alerta temprana* en términos

relativamente similares a los que el Protocolo 2 establece para los Parlamentos nacionales.

2) En cuanto al carácter de la participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Sr. Alberti mencionó los siguientes aspectos:

- Debería contemplarse no sólo en la fase legislativa, que es la que recoge el Protocolo 2, sino también en la fase prelegislativa y en la poslegislativa;
- Queda condicionado por el proceso de decisión comunitario, que otorga seis semanas como plazo para la emisión del dictamen. A los problemas vinculados con este plazo tan reducido para recabar informe de los Parlamentos regionales también incidió el Sr. Díez-Hochleitner, que aludió a la necesidad de que las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas sean informadas con carácter automático de las iniciativas legislativas comunitarias, con el fin de que éstas puedan pronunciarse y remitir un dictamen al Parlamento nacional. Sobre la necesidad del carácter automático del flujo de la información hacia los Parlamentos regionales también se pronunciaron favorablemente el Sr. Alberti y la Sra. Esteve.
- La participación de los Parlamentos autonómicos ha de ser voluntaria. El Sr. Díez-Hochleitner precisó que la no presentación del dictamen por parte de un parlamento no equivale a una postura negativa, sino a una postura que ha de interpretarse de forma neutra o incluso favorablemente, puesto que *«el propio mecanismo diseña la posibilidad de la intervención de los parlamentos a través de dictámenes negativos»*.

3) Se planteó asimismo si el Senado debe recoger los informes de los Parlamentos regionales o elaborar su propio informe separado, lo que llevó a mencionar la posible reforma de la Cámara Alta.

- Según el Sr. Alberti, el informe del Senado, si bien ha de tener en cuenta los dictámenes de los Parlamentos regionales, no debe impedir a los Parlamentos autonómicos presentar sus propios

dictámenes, pues tanto los Parlamentos autonómicos como el Senado han de poder debatir y emitir de forma autónoma sus propios dictámenes, recogiendo así las sensibilidades de cada Cámara.

- La Sra. Esteve sugirió un mecanismo en el que el Senado procediera a la consulta a los Parlamentos autonómicos.
- El Sr. Martín y Pérez de Nanclares se decantó por la Comisión Mixta como sede de discusión e incorporación de las propuestas de los 17 parlamentos regionales, si bien tampoco excluyó la posibilidad de que dicha función sea asumida por el Senado o por la Comisión General de Comunidades Autónomas.

4) Sobre el procedimiento, el Sr. Navarro González (Secretario de Estado para la Unión Europea) sugirió lo siguiente: remisión de todas las propuestas de actos legislativos comunitarios a las Asambleas Legislativas autonómicas, a la vista de las dificultades que plantearía la calificación individualizada de cada iniciativa. Una vez remitidas las iniciativas, las Asambleas autonómicas deberían tener un plazo de tres semanas para emitir un dictamen motivado sobre la conformidad de aquéllas por el principio comunitario de subsidiariedad. La Comisión Mixta para la Unión Europea se reuniría para debatir y votar sobre las propuestas autonómicas siempre y cuando un tercio de las Asambleas Legislativas autonómicas –un mínimo de seis– hubieran denunciado la infracción del principio de subsidiariedad. Si esta Comisión Mixta votara afirmativamente la propuesta de las asambleas autonómicas, se emitiría el dictamen motivado previsto en el régimen general en los términos antes expuestos. Todo ello sin perjuicio de la competencia de cada Cámara para avocar la competencia y pronunciarse al respecto en Pleno.

5) El Sr. Alberti aludió asimismo a la necesidad de que los Parlamentos regionales estén preparados técnica y organizativamente para ejercer este tipo de control, para lo cual se podría contemplar algún tipo de auxilio técnico de las Cortes Generales.

6) En cuanto al efecto de los pronunciamientos de los Parlamentos regionales, diversos expertos plantearon la cuestión en los siguientes términos:

- El Sr. Martín y Pérez de Nanclares recordó que la decisión final corresponde en cualquier caso a las Cámaras nacionales, por motivos de interés general.
- Las asimetrías competenciales regionales, que constituyen la singularidad del sistema español de distribución de competencias, han de ser tomadas en cuenta e impiden, según el Sr. Martín y Pérez de Nanclares, adoptar en España el sistema alemán.
- Por otra parte, la Sra. Esteve aludió a la posibilidad de exigir un número mínimo de Parlamentos regionales que se pronuncien negativamente sobre la subsidiariedad para que sea tomado en cuenta por el Parlamento nacional.

7) El Sr. Alberti abogó finalmente por una reforma de la Constitución que estableciera los principios generales de las relaciones entre los Parlamentos regionales y las Cortes Generales, lo que luego debería desarrollarse mediante leyes de Cortes Generales y acuerdos o convenios con las Comunidades Autónomas.

h. Rango de la norma que ha de regular el mecanismo de control

El Sr. Martín y Pérez de Nanclares mencionó la necesidad de reformar la Ley 8/1994, así como los Reglamentos de las Cámaras y la Resolución de las Mesas de 21 de septiembre de 1995.

En cuanto a una posible reforma constitucional para incluir este mecanismo, el Sr. Díez-Hochleitner se declaró en contra de la misma. Por el contrario, el Sr. Alberti consideró necesaria una reforma de la Constitución para introducir los grandes principios de las relaciones entre las Cortes Generales y los Parlamentos regionales, que luego deberían ser desarrollados por una Ley de Cortes y por convenios y acuerdos con las Comunidades Autónomas.

3. El control *ex post* por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea

La Sra. Esteve, respecto de este punto, consideró que el ordenamiento interno español ha de regular la obligación del Estado de presentar el recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia en nombre de

su Parlamento nacional, cuando éste se lo pida. También sugirió la posibilidad de que el Estado se comprometa a la presentación del recurso en caso de que un Parlamento autonómico lo solicitara.

El Sr. Díez-Hochleitner afirmó por el contrario que el Protocolo no obliga a articular ningún mecanismo en virtud del cual los gobiernos de los Estados miembros queden vinculados por una petición de los Parlamentos nacionales. El Sr. Díez-Hochleitner se manifestó reacio a la regulación de esta materia por actos legislativos, bastando para ello con acuerdos de carácter político, por medio de los cuales se promovería la posibilidad de que las Cámaras formularan, con carácter políticamente vinculante para el Gobierno, una petición al Gobierno para que interpusiera un acto de anulación contra un acto legislativo de la Unión Europea por vulneración del principio de subsidiariedad. El Sr. Díez-Hochleitner subrayó el carácter político de la vinculación.

La Sra. Esteve y el Sr. Díez-Hochleitner mencionaron la dificultad para que los recursos basados en la infracción del principio de subsidiariedad prosperen en sede judicial. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia es muy remisa a valorar decisiones de naturaleza política como las relativas a la subsidiariedad, sobre todo si la Comisión ha razonado suficientemente dicha decisión. La Sra. Esteve afirmó que este control *ex post* ha de ser concebido en realidad como un mecanismo complementario de carácter disuasorio que permite hacer más operativo el *sistema de alerta temprana*.

4. Posibilidad de la aplicación anticipada del Protocolo 2 al margen de la entrada en vigor del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa

El Sr. Alberti consideró factible la posibilidad de que el Protocolo se aplicara anticipadamente, sin necesidad de esperar a la entrada en vigor del Tratado. El Sr. Alberti recordó que el principio de subsidiariedad fue reconocido en el Tratado de Ámsterdam, y que el Protocolo 2 simplemente modifica el mecanismo de control.

El Sr. Piris, el Sr. Martín y Pérez de Nanclares, el Sr. Díez-Hochleitner y el Sr. Méndez de Vigo consideraron jurídicamente inviable la

posibilidad de la entrada en vigor anticipada del Protocolo, sin perjuicio de diversas matizaciones que se resumen a continuación:

- El Sr. Díez-Hochleitner recordó que el Protocolo 2 no contraría ninguna de las reglas vigentes de los Tratados constitutivos y matizó que, a pesar de que el Protocolo no puede entrar en vigor jurídicamente al margen del Tratado, nada impide su aplicación informal. En efecto, el mecanismo de la «tarjeta amarilla» no merma el poder de iniciativa de la Comisión, pues simplemente obliga a reconsiderar su decisión, a lo que puede comprometerse informalmente, siguiendo así con una práctica habitual con otros actores.
 - El Sr. Martín y Pérez de Nanclares apuntó, al igual que el Sr. Díez-Hochleitner, que podría contemplarse, no una participación directa en el procedimiento legislativo comunitario, tal como establece el Protocolo, sino «*una inserción dentro del diálogo de la triada institucional comunitaria*».
 - El Sr. Piris aludió a la posibilidad de que los Parlamentos nacionales se organicen como mejor les parezca, pudiendo introducir en su sistema interno de relaciones con el Gobierno las prácticas que les parezcan más convenientes.
5. Seguimiento de los asuntos europeos por parte de los Parlamentos nacionales
- a. Necesidad de regulación del mecanismo para el seguimiento de los asuntos comunitarios

Al margen del Protocolo 2, los expertos coincidieron mayoritariamente en la necesidad de replantear el mecanismo para el seguimiento de los asuntos europeos por parte de los Parlamentos, y en particular, por parte del Parlamento español. El Sr. Díez-Hochleitner aludió a la necesidad de que las Cortes Generales, a través de la Comisión Mixta, ejercieran un mayor control sobre el Gobierno en esta materia, mediante:

- La selección de las propuestas legislativas más relevantes para España;
- La elaboración de un informe técnico sobre las propuestas legislativas especialmente seleccionadas.

b. Control de subsidiariedad a lo largo de todo el proceso legislativo

Asimismo, la Sra. Esteve aludió a la necesidad de ejercer un control de subsidiariedad no sólo sobre la propuesta de la Comisión, de conformidad con lo establecido en el Protocolo 2, sino a lo largo de todo el proceso legislativo. Este control sólo se llevaría a cabo respecto de aquellos proyectos que el Parlamento considerase especialmente sensibles.

c. Control más temprano de la acción de la Comisión

Por su parte, el Sr. Jensen afirmó que, con el fin de ejercer una mayor influencia sobre la Comisión, los Parlamentos nacionales deberían ejercer un debate y control de forma más temprana a la contemplada en el Protocolo. Por ello, y debido a la *«total atención que presta la Comisión a las observaciones»*, los Parlamentos debería examinar las propuestas cuando están en fase de «libro verde» o de «libro blanco».

d. Mecanismos de información de los Parlamentos nacionales

El Sr. Jensen hizo hincapié en la necesidad de garantizar a los Parlamentos nacionales la transmisión de información por parte de las instituciones comunitarias, y en particular, por parte de la Comisión. Entre los mecanismos de identificación de la información relevante y de transmisión de la misma, mencionó los siguientes:

- La red de representantes oficiales de los Parlamentos nacionales ante la Unión Europea;
- El sistema IPEX, Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea;

- El desarrollo de las reuniones entre Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo;
- La mayor visibilidad de los representantes de la Comisión en los Estados miembros;
- El papel más activo de los Comisarios en relación con los Parlamentos nacionales.

IX. LA PARTICIPACIÓN DE LAS CORTES GENERALES EN LA INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE ANULACIÓN ANTE EL TRIBUNAL DE JUSTICIA POR INFRACCIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

1. El recurso ante el Tribunal de Justicia previsto en el Protocolo

A) El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad incorporado por el Tratado de Lisboa, siguiendo la previsión del Protocolo análogo del Tratado Constitucional, confiere a los Parlamentos nacionales la potestad de pronunciarse sobre los recursos por violación por un acto legislativo europeo del principio de subsidiariedad. En el artículo 8 del citado Protocolo se establece que el recurso de anulación regulado en el artículo 263 TFUE, cuando tenga por objeto la violación del principio de subsidiariedad por un acto legislativo de la Unión Europea, podrá ser interpuesto por un Estado en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo.

«ARTÍCULO 8

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

[...].»

Como se desprende del tenor del artículo, el cauce se ha creado dejando en manos de los Estados un amplio margen de discrecionalidad a la hora de concretar las consecuencias del pronunciamiento parlamentario. Así, el Protocolo establece que los Estados miembros interpondrán el recurso «de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una Cámara del mismo». Del precepto se deduce con nitidez que cada Estado determinará el grado de vinculación de la decisión adoptada en sede parlamentaria.

Tal como se deduce del artículo 8 citado, el recurso sólo podrá interponerse por infracción del principio de subsidiariedad. Asimismo, el pronunciamiento parlamentario podrá formularse por cada una de las Cámaras, en caso de que el Estado miembro, como sucede en España, cuente con un sistema de representación parlamentaria bicameral.

B) Con carácter previo, es necesario advertir que la medida introducida en el citado artículo 8 puede implantarse, a día de hoy, sin que sea necesaria la entrada en vigor del Tratado Constitucional. De hecho, el artículo 230 TCE vigente (en el futuro, art. 263 TFUE) permite a cualquier Estado miembro interponer un recurso contra cualquier acto comunitario por infracción del principio de subsidiariedad. En todo caso, se trata de una medida interna, atinente a cada Estado miembro, la que habilitaría a sus Parlamentos a participar en la toma de decisión que corresponde, en definitiva, al Estado.

El sistema de participación que se describe a continuación podría adoptarse, por tanto, sin necesidad de que se lleve a cabo una reforma de los Tratados constitutivos.

2. La participación de las Cortes Generales en la interposición del recurso de anulación por infracción del principio de subsidiariedad

A) Órganos competentes

El primer aspecto a destacar es el referente a los órganos de las Cámaras competentes para pronunciarse sobre la iniciativa. El único supuesto con similitudes a este recurso es el procedimiento para el planteamiento de un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional.

El Grupo de Trabajo propone que la decisión se adopte por la Comisión Mixta para la Unión Europea, con la posibilidad de que el Pleno de cada Cámara avoque la competencia a iniciativa de un número de diputados o senadores.

Esta propuesta ofrece las siguientes ventajas:

- La especialización de sus miembros, encargados primordialmente del análisis de actos comunitarios. El control y debate sobre estas iniciativas legislativas comunitarias es el paso previo y esencial para una posterior decisión sobre su conformidad con el principio de subsidiariedad, y permite conocer las peculiaridades del citado principio, caracterizado por su contenido técnico e indefinido.
- La brevedad del plazo (ocho semanas desde su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea) exige agilidad en los trámites, algo que se garantiza al ubicar la competencia en un órgano reducido y especializado.
- Las potestades de ambas Cámaras quedan salvaguardadas, al permitir que cada Pleno avoque la competencia y decida someter la decisión a un amplio debate.

Es importante destacar que el Protocolo atribuye la competencia a cada Cámara, lo que abre la posibilidad de que existan resoluciones contradictorias. Este supuesto sólo podrá producirse cuando al menos una de las Cámaras decida avocar la competencia. En este supuesto, una vez avocada la competencia por una Cámara, la competencia de la Comisión Mixta para pronunciarse al respecto debe decaer. Por otra parte, la existencia de decisiones divergentes forma parte del ejercicio por cada Cámara de su ámbito propio de decisión, como sucede en otras materias.

B) Procedimiento y plazos

Partiendo del breve plazo de dos meses previsto en el artículo 230 TCE para interponer el recurso de anulación, la Comisión Mixta deberá adoptar una resolución en un plazo *no superior a las seis semanas* desde

la publicación del acto en el Diario Oficial, de manera que haya tiempo para la preparación y formalización. Para ello, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión Mixta, o, en su caso, la Subcomisión permanente encargada de la aplicación del principio de subsidiariedad propuesta en este Informe, deberán solicitar la apertura de este procedimiento en el plazo máximo de cuatro semanas, para que haya tiempo suficiente para la deliberación por la Comisión Mixta.

La resolución aprobada por la Comisión Mixta o por las Cámaras deberá estar acompañada de una motivación sucinta pero adecuada, al objeto de justificar la infracción del principio de subsidiariedad. Deberá ser sucinta porque la Comisión Mixta o las Cámaras no podrán introducirse en un debate técnico-jurídico; pero debe ser también adecuada con el fin de que las alegaciones posteriores se encuentren sólidamente fundadas en el mandato del Parlamento. Por eso, la iniciativa de los grupos parlamentarios, de los parlamentarios o de la Subcomisión deberá incorporar dicha motivación, que podrá ser enmendada por la Comisión, conforme al procedimiento previsto para el *sistema de alerta temprana* que se propone en este Informe.

La avocación por el Pleno de cualquier Cámara debería producirse a propuesta de la Comisión Mixta o de cada Cámara (podría mantenerse la legitimación en dos grupos parlamentarios o la quinta parte de sus miembros), y deberá hacerse antes de que la Comisión Mixta haya adoptado su acuerdo.

Aprobada la resolución por la que se insta al Gobierno a interponer un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción del principio de subsidiariedad, el Presidente de la Cámara correspondiente remitirá el acuerdo al Gobierno, a través de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes Generales.

3. La fase gubernamental: aceptación o rechazo de la resolución parlamentaria

Finalizado el trámite parlamentario, el Gobierno es el sujeto legitimado para asumir la representación procesal del Reino de España ante

el Tribunal de Justicia. En este punto, no puede olvidarse que la actividad de los Estados ante el Tribunal de Justicia se encuentra muy unida a la producción legislativa en el seno del Consejo, por lo que no es infrecuente que las negociaciones entre Estados sobre un texto normativo se entrecrucen con la política judicial de aquéllos en sus relaciones con las instituciones de la Unión y sus Estados miembros. A la vista de esta realidad, es conveniente que el Gobierno ostente un margen de discrecionalidad a la hora de hacer cumplir el mandato de las Cámaras.

Este margen de decisión gubernamental ha sido previsto por otros Estados miembros, como es el caso de Austria, donde el Gobierno estará obligado a elevar al Tribunal los recursos que haya aprobado el Parlamento nacional *«salvo que aprecie la existencia de un claro interés nacional contrario»*.

En línea con esta idea, cabe constatar que los recursos ante el Tribunal de Justicia previamente instados por las Comunidades Autónomas obedecen a una lógica similar. Así, el Acuerdo de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas de 11 de diciembre de 1997 (26), relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, otorga al Gobierno una facultad decisoria tras la solicitud de la Comunidad Autónoma. Una vez formulada la petición por una Comunidad Autónoma, el Gobierno, a través de la Comisión de Seguimiento y Coordinación de las Actuaciones Relacionadas con la Defensa del Estado Español ante el Tribunal de las Comunidades Europeas, *«resolverá, mediante decisión motivada después de haber dado audiencia a las Comunidades Autónomas interesadas, sobre la procedencia o no de la interposición por el Reino de España del recurso de anulación o de la demanda de intervención»* (art. 2º del Acuerdo de 11-12-1997).

Siguiendo este criterio, parece recomendable que la reforma de la Ley 8/1994 recoja la cautela de que el Gobierno pueda descartar

(26) Acuerdo relativo a la participación de las Comunidades Autónomas en los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, publicado en el BOE mediante Resolución de 24 de marzo de 1998 de la Subsecretaría del Ministerio de Presidencia.

la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta «*cuando concurran motivos de claro y manifiesto interés nacional*». Esta decisión deberá justificarse ante la Cámara o la Comisión Mixta proponente, mediante la inmediata comparecencia del representante del Gobierno.

La decisión del Gobierno de no plantear el recurso solicitado por las Cámaras producirá unas responsabilidades y unos efectos políticos que deberán asumirse ante el Parlamento. Será en sede parlamentaria donde habrán de exponerse los motivos que justifiquen la negativa.

El conflicto que pudiera plantearse en el caso de que la Cámara no estuviera conforme con la decisión se podría encauzar, en su caso, mediante un conflicto de atribuciones ante el Tribunal Constitucional (27).

4. La representación procesal ante el Tribunal de Justicia

Como establece el artículo 19.1 del Estatuto del Tribunal de Justicia, la representación de los Estados miembros ante el Tribunal corresponde a los Agentes designados por aquéllos. El Reino de España, desde su incorporación a las Comunidades Europeas en 1986, ha atribuido esta función a la Abogacía del Estado, confirmada de forma explícita en 1997 con la aprobación de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas (art. 1.5) (28).

No hay motivos sustanciales que impulsen la introducción de cambios en este ámbito. De hecho, la participación de las Comunidades Autónomas en las actuaciones ante el Tribunal de Justicia se ha canalizado a

(27) Recurso previsto en los artículos 59.1.c) y 73 a 74 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre del Tribunal Constitucional.

(28) Artículo 1.5: «La actuación de los Abogados del Estado ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, ante el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, ante la Comisión y Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como, en su caso, ante los Tribunales y Organismos internacionales en los que actúasen en representación del Reino de España, se ajustará a lo dispuesto en la normativa específica en cada caso aplicable y, en su defecto, a lo dispuesto en la presente Ley».

través de la Abogacía del Estado, si bien con la colaboración durante la intervención, como «experto asesor», de un representante del ente territorial afectado. Esta misma lógica debería seguirse en el supuesto que aquí nos concierne, sin perjuicio de que las Cámaras presten el debido apoyo a la Abogacía del Estado, e incluso se garantice su colaboración con «expertos asesores» en la celebración de la vista ante el Tribunal.

Esta propuesta se cohonesta plenamente con lo regulado en la Disposición Adicional Sexta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, en cuyo texto se establece lo siguiente: «Las referencias que en esta Ley se hacen a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado se entenderán hechas, respectivamente a los Presidentes y Mesas de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, y al Presidente de la Junta Electoral Central, cuando se trate del asesoramiento jurídico, representación y defensa de estos órganos de acuerdo con las normas que les son propias. En estos mismos casos, las menciones a los Abogados del Estado se entenderán hechas a los Letrados de las Cortes Generales».

En efecto, esta regla no supone una excepción al régimen general de representación procesal a favor de la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia, por el simple hecho de que el recurso de anulación se interpone por el Gobierno, en representación de la Cámara o Cámaras solicitantes. Si el recurso fuera interpuesto directamente por el Parlamento, podría interpretarse lo contrario, pero en este supuesto nos encontramos con una actuación del Gobierno atribuida funcionalmente al Servicio Jurídico del Estado. En la medida en que el Gobierno actúa como representante de las Cámaras, no son éstas las que requieren representación procesal, sino aquél. No obstante, el Estatuto del Tribunal de Justicia permite articular diversas fórmulas de colaboración con los Servicios Jurídicos de las Cámaras, a efectos de poder trasladar los criterios de éstas al aprobar su dictamen.

Cuestión distinta, pero relacionada con lo anterior, es determinar si la capacidad de disponer del recurso, esto es, de desistir del mismo, reside también en el Gobierno en el caso de que sea la Abogacía del Estado quien esté actuando ante el Tribunal. Lo lógico y coherente con el espíritu y la letra del Protocolo 2 es entender que debe ser la Cámara

concernida quien autorice en todo caso a la Abogacía del Estado a desistir (la decisión se tomaría por un procedimiento semejante al seguido para adoptar la decisión de litigar).

X. RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA PARA LA APLICACIÓN DEL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA POR LAS CORTES GENERALES

El Grupo de Trabajo, tras haber realizado las actuaciones que se recogen en este informe, propone a la Comisión Mixta para la Unión Europea la aprobación de las siguientes recomendaciones dirigidas al Gobierno, a las Mesas de las Cámaras y a los Grupos Parlamentarios:

1.^a La posición española, mantenida por los distintos Gobiernos, ha venido considerando que el principio de subsidiariedad debe entenderse en función de unos conceptos susceptibles de evolucionar, y que en ningún caso están diseñados exclusivamente para recuperar competencias comunitarias; en consecuencia, deben interpretarse de modo equilibrado, a la luz del objetivo de avanzar hacia una «unión cada vez más estrecha entre sus pueblos».

Así pues, el principio de subsidiariedad en determinadas ocasiones y circunstancias podría llegar a imponerse siempre y cuando la actuación comunitaria garantizase mayor eficacia que la que cada Estado pudiera hacer por sí mismo.

El principio de subsidiariedad no debería contraponerse a otro principio introducido por España, que es el de la suficiencia de medios. La Unión deberá dotarse de los medios necesarios para alcanzar sus objetivos y para llevar a cabo sus políticas. Una vez que la Comunidad decide llevar a cabo una determinada política, la eventual ausencia de recursos no debería en ningún caso servir de excusa para una aplicación indebida del principio de subsidiariedad.

2.^a El *sistema de alerta temprana* es un procedimiento nuevo sobre el que no existe previsión alguna ni en la Ley 8/1994, ni en los Reglamentos de las Cámaras ni en la Resolución de las Mesas de 21

de septiembre de 1995. Su implantación podría realizarse modificando los citados textos normativos de la siguiente manera.

A) Mediante una Proposición de Ley suscrita por todos los Grupos Parlamentarios de las Cámaras –que podría tener como base las recomendaciones recogidas en el presente Informe– de reforma de la Ley 8/1994. El objeto de dicha iniciativa sería la regulación como mínimo de los siguientes extremos:

- Las obligaciones del Gobierno: informes que deba remitir y plazos para su envío, comparecencia ante los órganos parlamentarios.
- Concreción de los órganos de las Cortes Generales con competencia para emitir los dictámenes motivados en la materia o para participar en el procedimiento: atribución de la competencia general a la Comisión Mixta para la Unión Europea u a otros órganos, requisitos para avocación de la competencia a los Plenos de las Cámaras, competencia de otras Comisiones de las Cámaras para emitir informe a requerimiento de la Comisión Mixta para la Unión Europea.
- Participación de los Parlamentos autonómicos: procedimiento de remisión a éstos de las propuestas legislativas europeas y efectos de los dictámenes que éstos puedan aprobar.

B) Desarrollo del procedimiento en el seno de las Cámaras así como de las medidas de organización interna para su ejecución (incluyendo las medidas de dotación de personal y material de apoyo) mediante la reforma de la Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado de 21 de septiembre de 1995. También en este caso podría adjuntarse a este Informe una propuesta concreta.

3.^a La normativa deberá prever qué parte de su regulación entrará inmediatamente en vigor y cuál debe diferirse ésta hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa o del instrumento jurídico que establezca la aplicación del *sistema de alerta temprana*. La transmisión por la Comisión Europea desde el 1 de septiembre de 2006, por medios electrónicos, directamente a los Parlamentos nacionales de sus propuestas legislativas y documentos de trabajo, en el mismo momento en que lo

hace al Parlamento Europeo y al Consejo, y su compromiso de contestar a las observaciones que le formulen los Parlamentos nacionales, así como las experiencias piloto que hasta ahora ha llevado la COSAC —en las que no ha podido participar la Comisión Mixta para la Unión Europea por carecer de unas mínimas bases normativas y organizativas internas para poder llevar a cabo el examen sistemático de las iniciativas europeas—, son argumentos favorables a considerar su inmediata eficacia interna, quedando pendientes únicamente los efectos jurídicos que en el plano comunitario puedan tener los dictámenes motivados que puedan aprobarse.

4.^a Se recomienda establecer un procedimiento conjunto de aprobación de dictámenes motivados. El Protocolo atribuye la potestad a cada Cámara de los Parlamentos nacionales, pero nada impide la actuación conjunta, especialmente en casos como el nuestro en el que existe una Comisión Mixta, dada además la fugacidad de los plazos establecidos para el examen parlamentario. Así lo han hecho incluso otros Estados miembros (en los Países Bajos, por ejemplo) que no tienen una comisión análoga a la nuestra, creando una comisión mixta «ad hoc» para aplicar el *sistema de alerta temprana*. Dicho procedimiento conjunto podría ser la regla general, susceptible de ser alterado de acuerdo con lo que se indica en el apartado siguiente.

5.^a El reducido plazo del que se dispone (ocho semanas desde el envío del proyecto europeo) parece aconsejar que el dictamen motivado pueda ser adoptado con carácter general por el órgano que legalmente tiene atribuida la competencia en materia de asuntos de la Unión Europea, esto es, la Comisión Mixta para la Unión Europea. Esta medida puede complementarse con que un número de Grupos Parlamentarios o de parlamentarios pueda pedir la avocación del debate y la votación por el Pleno de su respectiva Cámara, decisión que debiera adoptar el propio Pleno de la Cámara respectiva. La legitimación podría atribuirse a dos Grupos Parlamentarios o a la quinta parte de los miembros de la respectiva Cámara, que es una de las fórmulas reiteradamente utilizadas por los Reglamentos de las Cámaras.

Para salvar la fugacidad de los plazos, la Comisión Mixta sugiere la conveniencia de que el examen de subsidiariedad se inicie en la fase

prelegislativa, antes de la transmisión oficial del proyecto, particularmente con motivo de la presentación del programa anual legislativo de la Comisión Europea.

6.^a Se recomienda la creación en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea de una Subcomisión permanente encargada de la aplicación del principio de subsidiariedad (o simplemente, de examen de las iniciativas europeas). Bajo la presidencia del Presidente de la Comisión Mixta para la Unión Europea, o del miembro de la Mesa de dicha Comisión en quien delegue, estará formada por tres parlamentarios de los Grupos con más de 10 miembros en la Comisión Mixta y uno de los demás.

La Subcomisión decidirá con voto ponderado de los miembros de cada Grupo en la citada Comisión Mixta.

Como regla general, la Subcomisión se reunirá periódicamente, al menos dos veces al mes durante los periodos de sesiones, para conocer las iniciativas legislativas europeas presentadas, los informes remitidos por el Gobierno relativos a las anteriores y los dictámenes que puedan aprobar las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. Fuera de los periodos de sesiones la Subcomisión podrá reunirse a solicitud de su Presidente, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de sus miembros, porcentaje calculado conforme al criterio de voto ponderado, pero no podrá abrir el procedimiento de elaboración de un dictamen motivado sin el acuerdo previo de la Diputación Permanente de ambas Cámaras.

La citada Subcomisión podrá nombrar Ponentes encargados de filtrar la gran cantidad de iniciativas legislativas que serán transmitidas en el futuro por las instituciones europeas, y de hacer propuestas para iniciar la elaboración de un dictamen motivado.

7.^a La Subcomisión, con la ayuda de los correspondientes servicios de las Cortes Generales, efectuará un examen preliminar de los proyectos de actos legislativos remitidos por las instituciones de la Unión al objeto de determinar cuáles resultan relevantes *prima facie* desde el punto de vista de la subsidiariedad.

El Gobierno, a la mayor brevedad posible, y en todo caso dentro de las dos primeras semanas desde que las Cortes Generales lo soliciten, remitirá a las Cámaras un informe con los datos necesarios para la evaluación del proyecto del acto legislativo en cuestión, en cuanto a su conformidad con el principio de subsidiariedad, con arreglo a lo dispuesto en la legislación comunitaria, e indicará la posición oficial del Gobierno al respecto. El citado informe se remitirá acompañado de los documentos oficiales de los órganos de la Unión Europea que se hubieran empleado en la preparación del proyecto legislativo y que obren en poder del Gobierno. El plazo de dos semanas podrá ampliarse excepcionalmente en una semana si la extensión o complejidad de la iniciativa lo exigiese, debiendo el Gobierno en tal caso motivar las causas del retraso.

8.^a La facultad de iniciación del procedimiento para elaborar un dictamen motivado podría corresponder a la Subcomisión, a dos Grupos parlamentarios o a la quinta parte de sus miembros, calculada conforme al criterio de voto ponderado. En el primer caso, la Subcomisión designará un ponente encargado de elaborar una propuesta de dictamen motivado en el plazo de una semana. Si la iniciativa es de los grupos o de los parlamentarios, la petición deberá venir acompañada de la correspondiente propuesta de dictamen motivado.

En todos los casos, la iniciativa podrá acompañarse de la solicitud de comparecencia urgente de un representante del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, para que explique su posición respecto a la propuesta europea. Dicha solicitud deberá ser aprobada por la Mesa de la Comisión Mixta para la Unión Europea y de ella se dará inmediato traslado al Gobierno por conducto del Presidente del Congreso de los Diputados.

9.^a Presentada una propuesta de dictamen motivado, se publicará y la Presidencia de la Comisión Mixta para la Unión Europea abrirá un plazo no inferior a siete días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas. Concluido dicho plazo, el Presidente de la Comisión Mixta convocará sesión para su debate y votación.

Podrán presentarse nuevas enmiendas transaccionales o de carácter técnico, terminológico o gramatical hasta las siete de la tarde del día

anterior a aquel en que se vaya a debatir el asunto. Excepcionalmente podrán admitirse con posterioridad enmiendas de esta índole cuando ningún Grupo se oponga a su admisión.

El debate y votación de las propuestas de dictámenes motivados se realizarán de acuerdo con lo establecido reglamentariamente para las proposiciones no de ley. En el caso de que la sesión se iniciase con la comparecencia del Gobierno para explicar su posición, podrán a continuación hacer uso de la palabra los Grupos Parlamentarios en los términos previstos con carácter general por el Reglamento para las comparecencias.

10.^a Si uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la aprobación del dictamen motivado, la Comisión Mixta para la Unión Europea deberá someter su propuesta a los Plenos de ambas Cámaras, los cuales deberán aprobarla o rechazarla en una votación de totalidad.

11.^a La Subcomisión puede solicitar, por conducto de la Presidencia de la Cámara respectiva, el criterio de otras Comisiones de las Cámaras, con expresa indicación del plazo para su elaboración.

12.^a En relación a la consulta a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, dentro del amplio margen de actuación que el Protocolo deja a los Estados miembros, se recomiendan las siguientes medidas que podrían incorporarse a la reforma legislativa propuesta:

- Procedimiento de remisión automática a los Parlamentos autonómicos de las iniciativas legislativas europeas, –sin prejuzgar si hay competencias autonómicas afectadas–, por las dificultades que plantea la calificación individualizada de cada iniciativa, así como la brevedad de los plazos con los que se desarrolla el sistema de alerta temprana
- El plazo para que el dictamen motivado aprobado por un Parlamento autonómico pueda ser tenido en consideración por las Cortes Generales puede establecerse en tres semanas desde su remisión, pues un plazo mayor impediría que las Cortes Generales tuvieran tiempo para deliberar y adoptar una decisión.

- El dictamen motivado aprobado por una Cámara autonómica sería publicado y remitido a la Subcomisión. Tanto dicha Subcomisión como los demás sujetos legitimados para iniciar el procedimiento podrán hacer suyo dicho dictamen o presentar otros alternativos que se debatirían conjuntamente con el elaborado por el Parlamento autonómico.
- La Comisión Mixta, si aprobase un dictamen motivado, podrá acordar por mayoría de tres quintos, que se acompañe a su dictamen alguno de los que puedan haber remitido algún Parlamento autonómico, si entiende que puede servir para reforzar políticamente su criterio.

13.^a Los dictámenes motivados aprobados serán remitidos por conducto de los Presidentes de las Cámaras a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, y los pondrán en conocimiento del Gobierno.

14.^a El reto que plantea el examen sistemático e inmediato de las iniciativas comunitarias para poder participar en *el sistema de alerta temprana* no podrá acometerse con garantías de eficacia si no lleva aparejado un importante reforzamiento de los medios personales y materiales de apoyo de las Secretarías Generales de las Cámaras. En particular se solicita a las Mesas de las Cámaras y a sus Secretarios Generales que procedan a crear y dotar adecuadamente estructuras organizativas análogas a las existentes en los Parlamentos de otros Estados miembros que hagan posible cumplir las nuevas funciones que los Parlamentos nacionales deben realizar en la Unión Europea.

15.^a La participación de las Cortes Generales en la interposición del recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia por infracción del principio de subsidiariedad prevista en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anejo al Tratado de Lisboa puede articularse mediante la reforma de la Ley 8/1994 de la siguiente manera:

- En el plazo máximo de cuatro semanas desde la publicación de un acto legislativo europeo susceptible de recurso de anulación, dos grupos parlamentarios, la quinta parte de los miembros de

la Comisión Mixta para la Unión Europea o la Subcomisión permanente encargada de la aplicación del principio de subsidiariedad, podrán presentar una iniciativa motivada en tal sentido, en la que de forma sucinta se justifique la infracción del principio de subsidiariedad por el acto legislativo europeo.

- La Comisión Mixta para la Unión Europea deliberará y adoptará una decisión en el plazo de seis semanas desde la publicación del acto legislativo europeo que se pretende impugnar. El procedimiento será el previsto en la Recomendación 9ª, entendiendo que las enmiendas serán a la motivación de la interposición del recurso.
- Antes de la decisión de la Comisión Mixta para la Unión Europea, la propia Comisión Mixta, dos grupos parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la respectiva Cámara podrán solicitar a los correspondientes Plenos la avocación de la deliberación y votación final de la iniciativa de interposición del recurso.
- El Gobierno podrá descartar la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta «*cuando concurren motivos de claro y manifiesto interés nacional*». Esta decisión deberá justificarse ante la Cámara o la Comisión Mixta proponente, mediante la inmediata comparecencia de un representante del Gobierno.
- La representación y defensa del Reino de España en este tipo de recursos será la establecida con carácter general, si bien el Estatuto del Tribunal de Justicia permite articular diversas fórmulas de colaboración con los Servicios Jurídicos de las Cámaras, a efectos de poder trasladar los criterios de éstas al aprobar su dictamen.
- En cuanto a la capacidad de autorizar a desistir del recurso en estos supuestos, debe corresponder a la Cámara concernida siguiendo un procedimiento semejante al seguido para adoptar la decisión de litigar.

Palacio del Congreso de los Diputados, 18 de diciembre de 2007.-
El Presidente de la Comisión, Carlos Aragonés Mendiguchía.-El Secretario Primero de la Comisión, Juan Moscoso del Prado Hernández.

ANEXO I

ACTUACIONES REALIZADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO PARA EL ESTUDIO DE 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.

A) CREACIÓN

La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 27 de septiembre de 2005, a propuesta de la Mesa y Portavoces de los Grupos Parlamentarios de la citada Comisión, aprobó por asentimiento la creación, de un Grupo de Trabajo en su seno 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.

B) OBJETO

El objeto de la actividad del Grupo de Trabajo consistirá en examinar las repercusiones parlamentarias del sistema de alerta temprana previsto en el Protocolo anejo al Tratado por el que establece una Constitución para Europa, analizar las diferentes soluciones adoptadas por otros Parlamentos de la Unión Europea y realizar propuestas que pudieran ser de aplicación por las Cortes Generales.

C) PLAZO DE LOS TRABAJOS

El plazo para la finalización de sus trabajos estaba en principio previsto para el 30 de junio de 2006, fecha en que debería haber elaborado y sometido su informe a la aprobación de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Dicho plazo fue ampliado por la propia Comisión Mixta, en su sesión de 3 de octubre de 2006, hasta el día 30 de junio de

2007. Posteriormente, dicho plazo fue nuevamente ampliado por la propia Comisión Mixta, en su sesión de 19 de junio de 2007, hasta el 30 de diciembre de 2007.

D) FUNCIONAMIENTO

Las comparecencias que se tramitarían por el procedimiento ordinario y se celebrarían en sesiones de la Comisión Mixta.

E) COMPOSICIÓN

La composición del grupo de trabajo seguirá el modelo de las delegaciones en la COSAC, con un titular y un suplente de los Grupos Parlamentarios que formen parte del mismo. En consecuencia, bajo la presidencia de la Presidenta de la Comisión o de otro miembro de la Mesa que la sustituya, formarán parte un representante en condición de titular y otro de suplente de los Grupos Parlamentarios Popular, Socialista, Catalán (CiU), Entesa Catalana de Progrés, Vasco (EAJ-PNV) y Esquerra Republicana (ERC). Asimismo podrán participar en sus reuniones los miembros de la Mesa de la Comisión. Los Letrados de la Comisión Mixta asesorarán al Grupo de Trabajo y asistirán a sus reuniones.

PALACIO VALLELERSUNDI, Ana (Diputada) (Presidenta) (Baja: 28-07-06)

ARAGONÉS MENDIGUCHÍA, Carlos (Diputado) (Presidente) (Alta: 07-09-06)

HUERTAS VICENTE, Manuel (Diputado) (Vicepresidente 1.º)

HERRERA MARTÍNEZ DE CAMPOS, Iñigo (Diputado) (Vicepresidente 2.º) (Baja: 20-02-06)

NADAL I AYMERICH, María Dolors (Diputada) (Vicepresidenta 2.ª) (Alta: 3-10-06)

MOSCOSO DEL PRADO HERNÁNDEZ, Juan (Diputado) (Secretario 1.º)

ÁLVAREZ FERNÁNDEZ, Juan Antonio (Senador) (Secretario 2º)
SORAVILLA FERNÁNDEZ, Roberto (GP) (Titular) (Diputado)
MUÑOZ-ALONSO LEDO, Alejandro (GPP) (Suplente) (Senador)
BATET LAMAÑA, Meritxell (GS) (Titular) (Diputada)
CHACÓN CARRETERO, Ana M.^a (GPS) (Suplente) (Senadora)
XUCLA I COSTA, Jordi (GC-CiU) (Titular) (Diputado)
GASOLIBA I BÖHM, Carles Alfred (GPC-CiU) (Suplente) (Senador)
ANASAGASTI OLABEAGA, Iñaki (GV-EAJ-PNV) (Senador)
ESPASA I OLIVER, Ramón (SGPECP) (Senador) (Baja: 20-12-06)
SABATÉ BORRÁS, Joan (SGPECP) (Senador) (Alta: 21-12-06)
BONÀS I PAHISA, Rosa María (GER-ERC) (Diputada)

F) COMPARENCIAS REALIZADAS

– Ministerio de Asuntos Exteriores:

D. Alberto Navarro González, Secretario de Estado para la Unión Europea. (212/1227). (Celebrada 03-10-06).

– Autoridades de la Unión Europea:

D. Iñigo Méndez de Vigo y Montojo, Diputado del Parlamento Europeo. (219/554) (Celebrada 11-05-06).

D. Juan Claude Piris. Director General Jurisconsulto del Consejo de Ministros de la Unión Europea. (219/552) (Celebrada 30-03-06)

D. Bo-Manderup Jensen. Asesor especial de Asuntos Parlamentarios del Presidente de la Comisión Europea. (219/551) (Celebrada 30-03-06)

– Expertos:

D. José Martín y Pérez de Nanclares, Catedrático de la Universidad de La Rioja. (219/555) (Celebrada 11-05-06)

D. Javier Díez-Hochleitner Rodríguez, Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid. (219/556) (Celebrada 11-05-06)

D. Enoch Alberti Rovira, Catedrático de la Universidad de Barcelona. (219/557) (Celebrada 27-04-06)

Dña. Francina Esteve García, Profesora Titular de la Universidad de Girona. (219/558) (Celebrada 27-04-06).

Todas las comparecencias han sido recogidas en el Diario de Sesiones de las Cortes Generales de la VIII Legislatura, Comisiones Mixtas, números 62, 67, 68 y 75, de las fechas indicadas.

G) REUNIONES DEL GRUPO DE TRABAJO

Además de las sesiones de la Comisión Mixta en que se celebraron las comparecencias citadas, el Grupo de Trabajo se ha reunido las siguientes fechas:

- 15 de febrero de 2006. Constitución del Grupo de trabajo y adopción del método de trabajo.
- 22 de febrero de 2006. Aprobación del programa de las comparecencias de distintas autoridades y expertos en asuntos europeos. Encargo a los letrados de la Comisión de un primer informe sobre el objeto del Grupo de Trabajo.
- 27 de septiembre de 2006. Acuerdo sobre método de trabajo en la fase de redacción del informe.
- 3 y 25 de octubre, 14 y 28 de noviembre de 2006, 21 de marzo, 19 de abril, 17 de mayo y 21 de noviembre de 2007: deliberación sobre sucesivos borradores del Informe. En la reunión de 17 de mayo de 2007 se decidió aplazar los trabajos hasta que se pudiera disponer de la versión oficial del Tratado de Reforma que debía sustituir al Tratado Constitucional.
- 20 de noviembre de 2007. Se aprueba el Informe del Grupo de Trabajo. Se acuerda distribuir el mismo entre los miembros de la Comisión Mixta para la Unión Europea y abrir un plazo de presentación de enmiendas hasta el próximo martes 11 de diciembre de 2007.

ANEXO II

1. PROTOCOLO SOBRE EL COMETIDO DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

RECORDANDO que el modo en que cada Parlamento nacional realiza el control de la actuación de su Gobierno con respecto a las actividades de la Unión atañe a la organización y práctica constitucionales propias de cada Estado miembro;

DESEANDO impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos de actos legislativos de la Unión y otros asuntos que consideren de especial interés;

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones, que figurarán anejas al Tratado de la Unión Europea, al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica:

TÍTULO I

INFORMACIÓN A LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Artículo 1

Los documentos de consulta de la Comisión (libros verdes, libros blancos y comunicaciones) serán transmitidos directamente por la Comisión a los Parlamentos nacionales cuando se publiquen. La Comisión transmitirá asimismo a los Parlamentos nacionales el programa legislativo anual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa o de estrategia política al mismo tiempo que los transmita al Parlamento Europeo y al Consejo.

Artículo 2

Las propuestas de actos legislativos dirigidas al Parlamento Europeo y al Consejo se transmitirán a los Parlamentos nacionales.

A los efectos del presente Protocolo, se entenderá por «proyecto de acto legislativo» 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.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en la Comisión serán transmitidos directamente por ésta a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en el Parlamento Europeo serán transmitidos directamente por éste a los Parlamentos nacionales.

Los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones serán transmitidos por el Consejo a los Parlamentos nacionales.

Artículo 3

Los Parlamentos nacionales podrán dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado sobre la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad, con arreglo al procedimiento establecido por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el o los dictámenes motivados a los Gobiernos de esos Estados miembros.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el o los dictámenes motivados a la institución u órgano de que se trate.

Artículo 4

Entre el momento en que se transmita a los Parlamentos nacionales un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión y la fecha de inclusión de dicho proyecto en el orden del día provisional del Consejo con miras a su adopción o a la adopción de una posición en el marco de un procedimiento legislativo, deberá transcurrir un plazo de ocho semanas. Serán posibles las excepciones en caso de urgencia, cuyos motivos se mencionarán en el acto o la posición del Consejo.

A lo largo de esas ocho semanas no podrá constatarse ningún acuerdo sobre un proyecto de acto legislativo, salvo en casos urgentes debidamente motivados. Entre la inclusión de un proyecto de acto legislativo en el orden del día provisional del Consejo y la adopción de una posición deberá transcurrir un plazo de diez días, salvo en casos urgentes debidamente motivados.

Artículo 5

Los órdenes del día y los resultados de las sesiones del Consejo, incluidas las actas de las sesiones del Consejo en las que éste delibere sobre proyectos de actos legislativos, se transmitirán directamente a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que a los Gobiernos de los Estados miembros.

Artículo 6

Cuando el Consejo Europeo prevea hacer uso de los párrafos primero o segundo del apartado 7 del artículo 48 del Tratado de la Unión Europea, se informará a los Parlamentos nacionales de la iniciativa del Consejo Europeo al menos seis meses antes de que se adopte una decisión.

Artículo 7

El Tribunal de Cuentas transmitirá a título informativo su informe anual a los Parlamentos nacionales, al mismo tiempo que al Parlamento Europeo y al Consejo.

Artículo 8

Cuando el sistema parlamentario nacional no sea unicameral, las disposiciones de los artículos 1 a 7 se aplicarán a las cámaras que lo compongan.

TÍTULO II

COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA

Artículo 9

El Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales definirán conjuntamente la organización y la promoción de una cooperación interparlamentaria eficaz y regular en el seno de la Unión.

Artículo 10

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

2. PROTOCOLO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD

LAS ALTAS PARTES CONTRATANTES,

DESEANDO hacer lo necesario para que las decisiones se tomen lo más cerca posible de los ciudadanos de la Unión;

DECIDIDAS a establecer las condiciones para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, así como a establecer un sistema de control de la aplicación de dichos principios,

HAN CONVENIDO en las siguientes disposiciones que figurarán anejas al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

Artículo 1

Cada institución deberá velar de manera permanente por el respeto de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad definidos en el artículo 5 del Tratado de la Unión Europea.

Artículo 2

Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos

de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta.

Artículo 3

A los efectos del presente Protocolo, se entenderá por «proyecto de acto legislativo» 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.

Artículo 4

La Comisión transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales al mismo tiempo que al legislador de la Unión.

El Parlamento Europeo transmitirá sus proyectos de actos legislativos, así como sus proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Consejo transmitirá los proyectos de actos legislativos que tengan su origen en un grupo de Estados miembros, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones, así como los proyectos modificados, a los Parlamentos nacionales.

El Parlamento Europeo transmitirá sus resoluciones legislativas a los Parlamentos nacionales inmediatamente después de su adopción, y el Consejo hará otro tanto con sus posiciones.

Artículo 5

Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos

tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.

Artículo 6

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

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en un grupo de Estados miembros, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a los Gobiernos de esos Estados miembros.

Si el proyecto de acto legislativo tiene su origen en el Tribunal de Justicia, el Banco Central Europeo o el Banco Europeo de Inversiones, el Presidente del Consejo transmitirá el dictamen a la institución u órgano de que se trate.

Artículo 7

1. 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.

Cada Parlamento nacional dispondrá de dos votos, repartidos en función del sistema parlamentario nacional. En un sistema parlamentario nacional bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de un voto.

2. Cuando los dictámenes motivados que indiquen que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales

de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, el proyecto deberá volverse a estudiar. Este umbral se reducirá en un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al especio de libertad, seguridad y justicia.

Tras este nuevo estudio, la Comisión o, en su caso, el grupo de Estados miembros, el Parlamento Europeo, 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, podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo. Esta decisión deberá motivarse.

3. Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar o retirar la propuesta.

Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión Europea para que los tenga en cuenta en el procedimiento:

a) antes de que concluya la primer lectura, el legislador (Consejo y Parlamento Europeo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a 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% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimaré la propuesta legislativa.

Artículo 8

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los

procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

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

Artículo 9

La Comisión presentará al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado de la Unión Europea. Este informe anual deberá remitirse asimismo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.