

# EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ESPAÑA TRAS EL TRATADO DE LISBOA: LA APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA POR LAS CORTES GENERALES Y LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS(\*)

FRANCESC MESTRE-AIZPURUA (\*\*)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL TRATADO DE LISBOA.—  
1. *El principio de subsidiariedad: de Althusius a Maastricht*.—1.1 La subsidiariedad territorial, de Althusius, y la no territorial, del Liberalismo.—1.2 La doctrina social católica del principio de subsidiariedad.—1.3 Subsidiariedad en el federalismo alemán.—1.4 La comunitarización del principio de subsidiariedad.—2. *El principio de subsidiariedad: de Maastricht a Lisboa*.—2.1 Maastricht y Ámsterdam: un control a expensas de la voluntad gubernamental.—2.2 El mecanismo de alerta temprana en el ‘Tratado Constitucional’.—2.3 La Iniciativa Barroso. —3. *El control del principio subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana*. 3.1 *Procedimiento*.—3.2 El test del control del principio de subsidiariedad.—3.3 Límites al test del control del principio de subsidiariedad.—

---

(\*) Este estudio se basa, en gran medida, en el Trabajo Final de Máster defendido por el mismo autor como culminación del Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones y Estudios Legislativos, del Instituto de Derecho Parlamentario (Universidad Complutense de Madrid – Congreso de los Diputados). Los directores del Trabajo fueron José Carlos CANO MONTEJANO y Covadonga FERRER MARTÍN DE VIDALES. Se finalizó la redacción del presente estudio en verano de 2012.

(\*\*) El Autor realizó los estudios de Máster gracias a la ayuda económica de la beca de “La Caixa”.

3.4 Instrumentos auxiliares: cooperación interparlamentaria.—3.5 Primeras experiencias a nivel nacional.—3.6 Primeras experiencias a nivel de las regiones con poderes legislativos.—4. *Evaluación*.—4.1 Principales críticas.—4.2 Principales virtudes y potencialidades.—4.3 Conclusiones provisionales.—III. EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ESPAÑA.—1. *El control del principio de subsidiariedad por las Cortes Generales*.—1.1 Marco Jurídico.—1.2 El procedimiento práctico de control del principio de subsidiariedad por parte de la Comisión Mixta para la Unión Europea.—1.3 Primeras experiencias.—2. *El control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos*.—2.1 Procedimiento de control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos.—2.2 Primeras experiencias.—3. *Evaluación y conclusiones*.—3.1 Evaluación crítica.—3.2 Propuesta de mejora.—3.3 Conclusiones provisionales.—IV. CONCLUSIONES.

## RESUMEN

El Tratado de Lisboa encomienda a los Parlamentos nacionales el control del respeto del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de las instituciones de la Unión. Para ello, se introduce el mecanismo de alerta temprana que permite a estos Parlamentos advertir de violaciones en el principio de subsidiariedad. El Tratado también sugiere que las regiones con poderes legislativos puedan participar del mecanismo en los términos que establezcan sus Parlamentos nacionales.

En el presente trabajo se estudia la implementación y las primeras experiencias del mecanismo de alerta temprana en España, tanto a nivel nacional como autonómico. A nivel de las Cortes Generales no se advierten defectos estructurales pero debe mejorarse su aplicación para hacer el control más efectivo. Por el contrario, a nivel regional el mecanismo adolece de deficiencias graves que impiden a los Parlamentos autonómicos tener peso en el control de subsidiariedad.

Tras analizar el mecanismo de control del principio de subsidiariedad en su conjunto, se realizan propuestas para que la participación española tenga mayor relevancia, tanto desde la Comisión Mixta para la Unión Europea como desde los Parlamentos autonómicos.

## ABSTRACT

The Lisbon Treaty entrusts national Parliaments with overseeing the subsidiarity principle of the EU normative proposals. For this purpose, the early warning mechanism has been introduced in order to allow these Parliaments to issue warnings on subsidiarity principle violations. The Treaty also suggests the participation of the regions with legislative powers in the mechanism, in the terms established by their national Parliaments.

This paper tackles the implementation and first experiences of the early warning mechanism in Spain, both at national and regional levels. At Cortes Generales level, no structural defects are detected; however, improvements can be put in place for a more effective control. On the contrary, at regional level the mechanism suffers from serious deficiencies that prevent regional Parliaments to have relevance in the subsidiarity overseeing.

After a comprehensive review, several proposals are presented in order to make the Spanish participation in the subsidiarity control mechanism more significant, both from the European affairs committee as from the regional Parliaments.

## I. INTRODUCCIÓN

Se ha considerado por parte de la academia [RUIZ DE GARIBAY, 2011: 2; RAUNIO, 2010: 2; SZELIGOWSKA Y MINCHEVA, 2011: 53; FERRER, 2008b: 25-30; entre muchos otros] que la Unión Europea lleva sufriendo desde sus inicios, pero de manera más destacable en los últimos decenios por el aumento de competencias de la Comisión, un déficit democrático que afecta a la legitimidad de sus instituciones. Por ello, el Tratado de Lisboa intentó enmendar este déficit en tres focos, los dos primeros parlamentarizando en mayor medida sus decisiones y en el tercero introduciendo un complemento a la democracia parlamentaria. El primero es un aumento destacable de los poderes del Parlamento Europeo, con el procedimiento legislativo de codecisión. El segundo es la involucración de los Parlamentos nacionales (y regionales) en el control del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de la Comisión a través del mecanismo de alerta temprana(1) (MAT). Y en tercer lugar y último, introduciendo la iniciativa ciudadana europea, para que el ciudadano, directamente y sin intermediarios, pueda hacer llegar sus propuestas al Gobierno de la Unión.

El presente trabajo se centra en el segundo de estos aspectos, el control del principio de subsidiariedad por las asambleas legislativas de los Estados miembros, prestando especial atención al caso español. En este sentido, los objetivos son describir y evaluar el MAT en su conjunto, estudiar su aplicación por las Cortes Generales y los Parlamentos autonómicos, ver las virtudes y defectos de su implementación hasta el momento y realizar diversas propuestas de mejora para afinar su aplicación.

Para llevar a cabo estos objetivos el presente estudio se divide en dos grandes bloques. En un primer bloque, se presenta un breve repaso a la evolución del concepto de subsidiariedad a lo largo de la Historia del pensamiento político europeo y cómo la Unión ha recogido finalmente en sus Tratados este principio. En especial, se presta atención al mecanismo de alerta temprana que recoge el Tratado de

---

(1) Diferentes autores (p. ej. KIIVER, 2008 y FERNÁNDEZ ALLES, 2011) prefieren el término sistema en lugar de mecanismo. En este trabajo se usará el segundo, que es el adoptado por la COMISIÓN [2011a y 2011b] y que se antoja más adecuada a lo descrito en los protocolos de los Tratados de la Unión.

la Unión Europea (TUE) en vigor y que fue incorporado en el Tratado de Lisboa. Se detallan el procedimiento del mecanismo, sus límites, las herramientas de cooperación para llevarlo a cabo y las primeras experiencias a nivel nacional y a nivel de las regiones con poderes legislativos. Finalmente, se realiza una evaluación crítica del MAT en su conjunto, viendo sus potencialidades y sus carencias.

En el siguiente bloque, se estudia la aplicación de este mecanismo a nivel español. Así pues, se analiza la implementación por parte de las Cortes Generales y de los Parlamentos autonómicos, prestando especial atención al marco jurídico español en referencia al MAT, así como al procedimiento para llevar a cabo el control de subsidiariedad en ambos niveles. Y se repasa su implementación desde los inicios en abril de 2010 hasta el momento de finalización del trabajo, julio de 2012. Se concluye realizando una evaluación crítica en su conjunto y diversas propuestas de mejora de su aplicación. Por último, en las conclusiones se aúnan las apreciaciones observadas en ambos bloques del trabajo desde una perspectiva global, haciendo una propuesta de mejora para el caso español pero teniendo presente a la vez las valoraciones hechas sobre el MAT en su conjunto en el primer bloque.

## II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL TRATADO DE LISBOA

El presente bloque tiene por objeto repasar brevemente la evolución del concepto del principio de subsidiariedad a lo largo de la Historia del pensamiento político europeo y como la Unión ha recogido finalmente en sus Tratados este principio. Posteriormente, se describe con detalle el mecanismo de alerta temprana (MAT) incorporado en el Tratado de Lisboa: se detallan el procedimiento del mecanismo, sus límites, las herramientas de cooperación para llevarlo a cabo y las primeras experiencias a nivel nacional y a nivel de las regiones con poderes legislativos. Finalmente, se realiza una evaluación crítica del MAT en su conjunto.

### 1. *El principio de subsidiariedad: de Althusius a Maastricht*

Tal como señala MILLON-DELSOL [1992: 15-45], antes de su inclusión en lenguaje de la Unión, el concepto de subsidiariedad se había desarrollado con anterioridad en la filosofía política europea.

En este apartado se expondrá brevemente la evolución<sup>(2)</sup> del concepto desde el primer impulsor del concepto de subsidiariedad desde su vertiente política, Johannes Althusius, hasta su incorporación como principio de la Unión.

No obstante, para poder recorrer la evolución del concepto es necesario establecer previamente dos marcos de referencia en relación, en primer lugar, a la dimensión positiva y negativa del principio de subsidiariedad y, en segundo lugar, a la dimensión territorial o no territorial. La dimensión *negativa* del principio de subsidiariedad establece que la autoridad superior no puede (o no debe) intervenir si la autoridad inferior puede cumplir satisfactoriamente sus objetivos. Por el contrario, la dimensión *positiva* de la subsidiariedad señala que la autoridad superior puede (o debe) intervenir si la autoridad inferior no puede cumplir satisfactoriamente sus objetivos [ENDO, 1993: 642]. Aunque la diferencia entre ellas pudiera parecer trivial, la visión negativa subraya la limitación de competencias de la autoridad jerárquicamente superior, mientras que la positiva destaca la posibilidad o incluso la obligación de la intervención de la autoridad superior. Otro aspecto a considerar en el análisis de la evolución del concepto de subsidiariedad es su dimensión territorial o no. Mientras que el pensamiento liberal y eclesiástico lo ha desligado de su dimensión territorial protegiendo al individuo, el confederalismo y el federalismo han usado el concepto como herramienta de delimitación competencial entre entes políticos territoriales.

### 1.1 La subsidiariedad territorial, de Althusius, y la no territorial, del Liberalismo

El primer pensador político en incorporar explícitamente el concepto de subsidiariedad fue Johannes Althusius, que en su *Politica Methodice Digesta* (1614) desarrolla un cuerpo de pensamiento político en búsqueda de una protección de las asociaciones religiosas de su ciudad contra el poder de influencia de las autoridades centrales, fueran provinciales o imperiales. En su pensamiento, más cercano al confederalismo que al federalismo, Althusius otorga la soberanía a las pequeñas comunidades de las cuales emerge, cual

---

(2) Para un mayor detalle véase MILLON-DELSOL [1992].

pacto confederal, un estado central con poderes por delegación [FØLLESDAL, 1998: 242]. En este sentido, Althusius propone una visión negativa del principio de subsidiariedad limitando la acción del poder central a lo explícitamente delegado. La dimensión territorial de subsidiariedad que presenta Althusius quedará relegada durante siglos hasta que fuera recogida por el federalismo.

Althusius, enmarcado en las guerras religiosas europeas y siendo anterior al Liberalismo, concibe como unidad más pequeña de estudio a las asociaciones (religiosas). Con la Ilustración, el individuo tomará relevancia política y el concepto de subsidiariedad se tornará no territorial. En este sentido, es posible entender los pensadores políticos liberales –desde Locke hasta Tocqueville pasando por Montesquieu– desde una perspectiva que considere el principio de subsidiariedad [MILLON-DELSOL, 1992: 61 y ss.]. Según los liberales, el rol del Estado debe ser secundario y suplementario y actuar solo en aquello que los individuos no puedan hacer con sus propios medios para conseguir sus objetivos. En este caso, como en el de Althusius, se está, de manera clara, ante una dimensión negativa del principio de subsidiariedad, limitadora de la intervención estatal. Aunque en esta ocasión sea para defender la libertad individual.

## 1.2 La doctrina social católica del principio de subsidiariedad

Aunque, como se ha visto, el concepto de subsidiariedad tiene sus raíces en la Historia política europea, este concepto tuvo como principal impulsora a la Iglesia Católica que, a través de la doctrina social católica de finales del siglo XIX, lo recuperó y permitió que posteriormente fuera recogido por el federalismo alemán. El principio de subsidiariedad, según lo establece la Iglesia, se basa en dos presupuestos [CAROZZA, 2003: 42]. Primero, el valor de las personas humanas es moralmente preferente al del Estado y al de cualquier otro grupo social. Segundo, el humano es un ser social por naturaleza y su existencia tiene sentido en comunidad. A partir de estos presupuestos, la Iglesia justifica la acción de la comunidad (el Estado) para proteger la dignidad personal.

Esta doctrina buscaba situar la Iglesia en un punto intermedio entre el liberalismo económico dominante y las alternativas socialistas y marxistas. En este sentido, la teoría social de la Iglesia, introducida por

León XIII a través de la *Rerum Novarum* en 1891, instaba al Estado a intervenir en la economía con el objetivo de proteger las condiciones laborales de los trabajadores, pero esta intervención siempre debía ser limitada, no yendo más allá de lo necesario para cumplir los objetivos y respetando la autonomía de los individuos y organizaciones sociales [FØLLESDAL, 1998: 250]. Por primera vez, se observa como el principio de subsidiariedad toma una dimensión positiva y permite la intervención estatal. Esta dimensión positiva será corregida más adelante por el Papa Pío XI, que queriendo limitar la justificación de la acción estatal a la luz de los Estados totalitarios fascistas y comunistas, también subrayará la dimensión negativa del principio de subsidiariedad, dejando mayor libertad a la sociedad civil [ENDO, 1994:625].

### 1.3 Subsidiariedad en el federalismo alemán

Si bien el catolicismo incorporó por primera vez la dimensión positiva del principio de subsidiariedad, fue el federalismo alemán el que, tras la Segunda Guerra Mundial, incorporó a su Constitución de 1949 la dimensión territorial. En efecto, aunque la Ley Fundamental de Bonn no recoja en ningún momento la palabra subsidiariedad (3), está impregnada de ella. La Constitución Alemana establece un equilibrio entre las dimensiones negativas, defendiendo la actuación de las *Länder*, y las positivas, dando la posibilidad de la actuación de las instituciones centrales. En el art. 30 de la Constitución se indica que el ejercicio de las competencias estatales y el cumplimiento de las funciones del Estado es competencia de los Estados federados, en la medida en que la Constitución no prescriba otra cosa; dimensión negativa. Por el contrario la dimensión positiva se observa, por ejemplo, en el art. 72, que establece que en las competencias concurrentes la Federación tiene el derecho a legislar por cuestiones interregionales o de interés nacional [FØLLESDAL, 1998: 235].

En su aplicación, la dimensión positiva tuvo mayor influencia en los años 50 y 60 del siglo pasado, como consecuencia de establecimiento del Estado social con políticas keynesianas [FØLLESDAL, 1998: 237]. Por el contrario, el neoliberalismo de los años 70 trajo una re-

---

(3) Se ha argumentado [ENDO, 1994: 612] que se evitó la mención expresa de la palabra subsidiariedad por sus connotaciones cristianas católicas.

consideración de la dimensión negativa. Esta última fase fue heredada por la política comunitaria en la inclusión del principio de subsidiariedad en el proceso de integración europea.

#### 1.4 La comunitarización del principio de subsidiariedad

La primera referencia en textos comunitarios del principio de subsidiariedad hay que buscarla en la contribución de la Comisión Europea en el Informe Tindemans (1975). En esta aportación, elaborada por un grupo de trabajo liderado por Altiero Spinelli, se señalaba que una futura Unión Europea solo debería tener competencias en aquellos asuntos que los Estados miembros ya no fueran capaces de abordar eficientemente [COMISIÓN EUROPEA, 1975]. A pesar del eurofederalismo de Altieri, inspirado por el federalismo alemán, la dimensión establecida del principio de subsidiariedad era de carácter negativo para contestar los miedos a una excesiva armonización europea. No obstante, ENDO [1994: 604] señala que la estrategia de Spinelli fue intentar incrementar los poderes supranacionales emparejándolo con un énfasis en la naturaleza subsidiariedad de las Comunidades. A pesar de la estrategia de Spinelli, Tindemans optó en su informe por una posición más moderada y no incorporó esta aportación de la Comisión. Por consiguiente, el principio de subsidiariedad no quedó recogido.

En la década siguiente y tras la ampliación de poderes de las Comunidades, a través de la Acta Única Europea, el presidente de la Comisión Jacques Delors se enfrentó a dos retos, relacionados con el principio de subsidiariedad, en el camino hacia el Tratado de la Unión Europea. Primeramente, hacer frente a las críticas de los *Länder* alemanes por las medidas centralizadoras comunitarias y, en segundo lugar, al euroescepticismo británico de la *Premier* M. Thatcher. El presidente Delors encontró, en el principio de subsidiariedad, una herramienta para combatir ambas críticas. En referencia a las críticas regionales de las *Länder*, Delors usó el principio de subsidiariedad en su vertiente territorial y su dimensión negativa para señalar el respeto a las competencias regionales [ENDO, 1994: 594]. Ello llevó con posterioridad en el Tratado de Maastricht al establecimiento del Comité de las Regiones. Por otro lado, frente al discurso de Brujas de M. Thatcher, de 1988, en el que criticó las políticas socialistas llevadas a cabo desde Bruselas, Delors respondió con un discurso que mezcló la dimensión territorial con la no territorial, ambas partiendo de la

dimensión negativa. La no territorial era heredera de la doctrina social-católica que Delors, como católico practicante, hacía suya [FØLLESDAL, 1998: 249]. Finalmente, el Tratado de Maastricht incorporó por primera vez en Tratados europeos el principio de subsidiariedad, para satisfacer los recelos regionales y nacionales.

En síntesis, aunque pudiera pensarse que fue solo la teoría federal la que influyó en la incorporación del principio de subsidiariedad en los textos comunitarios, no debe olvidarse el peso que ha tenido la democracia cristiana en la construcción europea, no solo desde la vertiente filosófica sino también por los destacados dirigentes europeos de profundas creencias católicas. Por todo ello, el principio de subsidiariedad, entendido a la manera de la Unión, aúna ambas teorías: la no territorial, que justifica pero limita la acción estatal, y, a la vez, la territorial, de lógica federal. En este trabajo, nos centraremos en esta última dimensión ya que es la que ha llevado en última instancia, y tras recorrer los Tratados de Maastricht a Lisboa, a la incorporación del MAT.

## 2. *El principio de subsidiariedad: de Maastricht a Lisboa*

El control del principio de subsidiariedad está presente en los tratados desde Maastricht y siempre relacionado con los Parlamentos nacionales. Aunque dicho control no se realizaba eficazmente, ya que lo establecido en los tratados en este aspecto no tenía fuerza vinculante y, además, la opinión de los Parlamentos tenía poco o ningún impacto a nivel de la Unión. Sin embargo, desde la firma del Tratado de Lisboa la relevancia de los Parlamentos nacionales, como se analiza posteriormente, ha aumentado(4).

### 2.1 Maastricht y Ámsterdam: un control a expensas de la voluntad gubernamental

El Tratado de Maastricht instaba, en sus declaraciones nº 13 y nº 14, a la cooperación interparlamentaria de los diferentes Parlamentos nacionales, entre ellos y con el Parlamento Europeo, y establecía que

---

(4) Para una explicación más detallada de la evolución del principio de subsidiariedad en el proceso de integración europea véase FERRER [2008a: 4-15] y ALBERTÍ, *et al.* [2005: 12-16].

los Parlamentos podrían recibir a través de los respectivos Gobiernos las propuestas normativas de la Comisión. Este primer paso en el control de la acción de la Comisión por parte de los Parlamentos nacionales era muy tímido ya que eran declaraciones no vinculantes, dejaba en manos de los Gobiernos la remisión de la documentación que pudiera interesar a los parlamentarios y, además, su opinión podía no tener ninguna implicación en la normativa de la Unión.

Posteriormente, el Tratado de Ámsterdam de 1997 incorporaba el protocolo –vinculante– nº 13 por el cual los Parlamentos nacionales recibirían, a través de los Gobiernos, la documentación de consulta de la Comisión: libros blancos, libros verdes y comunicaciones. Dicha información, señalaba el protocolo, sería remitida por parte de la Comisión a los Gobiernos con un plazo de seis semanas de antelación, con el objetivo de que las asambleas parlamentarias pudieran pronunciarse. Por otro lado, este Tratado también consolidaba los mecanismos de cooperación interparlamentaria, que ya se mencionaban en Maastricht, y que más adelante se comprobará que resultan claves para aplicar el control del principio de subsidiariedad. Por primera vez, se detallaban los documentos de la Unión que serían enviados a los Parlamentos nacionales. Sin embargo, el Tratado no establecía los plazos de tiempo que tienen los ejecutivos nacionales para remitir los documentos a sus Parlamentos para que estos se pudieran pronunciar. De nuevo, se estaba a expensas de la voluntad del Gobierno nacional.

## 2.2 El mecanismo de alerta temprana en el ‘Tratado Constitucional’

El Tratado de Niza no realizaba ningún paso adelante en este sentido. No obstante, su declaración anexa nº 23 –sobre el futuro de la Unión– constataba que era necesario mejorar la legitimidad democrática de las instituciones europeas e instaba al Consejo Europeo que habría de celebrarse en Laeken en 2001 a que, entre otros aspectos, estableciera un mecanismo de control del principio de subsidiariedad y tratara el rol de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

En efecto, de la Declaración de Laeken y de la posterior Conferencia Intergubernamental de 2004 surgió el fallido ‘Tratado Constitucional’, que configuraba el actual procedimiento de control del principio de subsidiariedad: el MAT. Según el segundo Tratado de

Roma, los Parlamentos nacionales podían realizar una verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de la Unión, propuestas que habían recibido con anterioridad directamente de la Comisión. En caso de que un número determinado de Parlamentos nacionales considerara violado dicho principio, la propuesta presentada habría de modificarse o retirarse. Como se ha de ver más adelante, el Tratado de Lisboa recoge, casi sin modificaciones, lo que ya establecía el ‘Tratado Constitucional’, reconociéndose así por primera vez y de forma expresa la participación directa de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad.

### 2.3 La Iniciativa Barroso

Más allá del control del principio de subsidiariedad, la Comisión también ha iniciado desde 2006 un ‘diálogo político’ con los Parlamentos nacionales. Aunque no sea el objeto de este trabajo, a continuación se describe brevemente este diálogo, llamado también ‘Iniciativa Barroso’, ya que tiene una relación estrecha con el MAT. El origen de este diálogo surge tras los referéndums que hicieron fracasar el ‘Tratado Constitucional’ con la intención de responder sin demora a las críticas de déficit democrático y de aislamiento de la Comisión. En mayo de 2006 el Presidente Barroso lanzó una iniciativa por la cual todas las propuestas normativas y los documentos de consultas de la Comisión serían remitidos directamente –sin pasar por los Gobiernos– a los Parlamentos nacionales e invitaba a estos a que reaccionaran y dieran sus opiniones al respecto. La Iniciativa Barroso, que empezó a funcionar en septiembre del citado año y que aún sigue vigente, es un diálogo político entre los Parlamentos nacionales y la Comisión, en el cual esta escucha la opinión de aquellos y les da respuesta a sus cuestiones. Este diálogo tiene como objetivo implicar más a los Parlamentos nacionales en los asuntos europeos y que estos tengan más información y voluntad para ejercer el control político de su respectivo Gobierno en dichos asuntos y, también, de la Comisión en sus propuestas normativas.

La Iniciativa Barroso, o diálogo político, aunque similar en algunos aspectos con el MAT, tiene tres diferencias formales que se apuntan en este momento para evitar confusiones posteriores. Primero, el MAT tiene una base legal en los Tratados fundacionales que no existe para la Iniciativa. Segundo, la Iniciativa depende por completo de la

voluntad de la Comisión y esta no tiene la obligación legal de responder o tomar en consideración las observaciones de los Parlamentos nacionales. Y tercero, los comentarios que pueden realizar los Parlamentos nacionales en el marco de la Iniciativa pueden versar sobre cualquier tema; aunque está pensado especialmente para entrar en el fondo político de los documentos remitidos. No obstante, en la práctica estas diferencias formales con el MAT se vuelven más sutiles, ya que los informes que emiten los Parlamentos nacionales con la opinión en relación con las propuestas normativas de la Unión sirven tanto para el procedimiento de diálogo político como para el MAT. Así pues, son procedimientos distintos, pero funcionan en paralelo [JANČIĆ, 2012: 83].

### 3. *El control del principio subsidiariedad mediante el mecanismo de alerta temprana*

Una vez examinada la evolución del reconocimiento de la participación de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad y la Iniciativa Barroso, a continuación se expone el MAT regulado por el Tratado de Lisboa. Este mecanismo ya estaba presente en el ‘Tratado Constitucional’ y se ha mantenido con pocas modificaciones en el Tratado de Lisboa. Antes de entrar a analizar propiamente el mecanismo, es preciso definir el concepto de subsidiariedad según la Unión. El TUE consolidado lo define en su art. 5.3:

“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”.

De una manera más sucinta, la COMISIÓN [2011a: 1] resume que el principio de subsidiariedad es plantearse la cuestión de quién debe actuar en las competencias compartidas, presumiendo en principio en favor de las instituciones de los Estados miembros, tanto a nivel nacional, como regional o local. Es por ello que la Unión, en sus propuestas normativas, deberá argumentar la necesidad de legislar a escala supranacional justificando que la actuación tiene una mayor eficacia comparada a ese nivel. Si a ello se añade además el princi-

pio de proporcionalidad –intrínsecamente unido al de subsidiariedad– habrá de demostrarse que la acción de la UE no excede de lo necesario para alcanzar los objetivos propuestos por los Tratados(5). En el examen de la proporcionalidad no deberá solo analizarse el contenido de la acción de la Unión, esto es el alcance de la normativa, sino también la forma de la misma, es decir la elección por un Reglamento en lugar de una Directiva [KIIVER, 2012: 70].

A continuación se describe, en primer lugar, el procedimiento del mecanismo; en segundo lugar, un test de control del principio de subsidiariedad; en tercer lugar, los límites al ámbito de control de dicho mecanismo; en cuarto lugar, los instrumentos auxiliares de cooperación interparlamentaria que facilitan la tarea a los Parlamentos nacionales para aplicar el mecanismo, y, por último, las primeras experiencias a nivel nacional y regional en el control de subsidiariedad en el marco del tratado de Lisboa.

### 3.1 Procedimiento

El Tratado de Lisboa encomienda a los Parlamentos nacionales el control del principio de subsidiariedad en las propuestas normativas de las instituciones de la Unión(6). Para ello, se introduce un procedimiento de control *ex ante*, el MAT, que permite a los diferentes Parlamentos nacionales miembros advertir violaciones en el principio de subsidiariedad. Este mecanismo se encuentra recogido en el Protocolo núm. 2 del TUE. El presente trabajo se centra en el análisis de este mecanismo, si bien el Protocolo también incorpora un procedimiento de control *ex post*, mediante el cual los Parlamentos nacionales pueden llevar las normas de la Unión ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) a través de sus Gobiernos nacionales.

El MAT –control *ex ante*– puede ser descrito mediante cuatro etapas. La primera etapa se encuentra en las instituciones de la Unión. La Comisión debe enviar(7) sus proyectos normativos a los Parlamentos nacionales, con una ficha que justifique el cumplimiento de los prin-

---

(5) Véase art. 5.4 TUE *in fine*.

(6) Véase art. 5.3 TUE *in fine*.

(7) Véase art. 4 del Protocolo núm. 2 del TUE

cipios de subsidiariedad y de proporcionalidad para que las asambleas legislativas puedan realizar su evaluación(8). La segunda etapa tiene lugar en los Parlamentos nacionales, donde los parlamentarios deben revisar el respeto al principio de subsidiariedad de las propuestas normativas en las cuales la UE no tenga competencia exclusiva. Según el Tratado, en principio, los Parlamentos nacionales solo pueden juzgar el principio de subsidiariedad aunque, como se ha señalado, se hace difícil separarlo del principio de proporcionalidad. En cualquier caso, si el análisis excediera el control del principio de subsidiariedad, este se canalizaría a través del diálogo político. Asimismo, en el art. 6 del Protocolo se establece que “incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada Cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas”. Así pues, el Tratado *sugiere* la posibilidad de consultar a las regiones, pero la decisión última de si se desea consultar y de qué manera a los Parlamentos regionales depende del Parlamento nacional. En la tercera etapa del mecanismo, si el Parlamento considera, tras el escrutinio de la propuesta normativa, que se viola el principio de subsidiariedad podrá emitir, en el plazo de ocho semanas, un ‘dictamen motivado’ que se remitirá al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión(9). El plazo empieza en el momento en que la propuesta ha sido traducida a todas las lenguas oficiales de la Unión, aunque otras versiones en lenguas de trabajo estén disponibles con anterioridad.

Por último, en la cuarta etapa es donde reside el núcleo del MAT. Se atribuyen a cada Estados miembros dos votos(10) , que en el caso de un Parlamento bicameral deberán repartirse entre las dos Cámaras, de manera que pueden tener sentido dispar(11). Una vez los Parlamentos nacionales han realizado el escrutinio y han decidido emitir, cuando procedan, sus dictámenes motivados –votos–, el Protocolo establece dos procedimientos en función del número de votos emitidos. En primer lugar, establece un procedimiento de ‘tarjeta amarilla’(12) , según el cual si se alcanza el umbral de un tercio (que en la UE-27,

---

(8) Véase art. 5 del Protocolo núm. 2 del TUE

(9) Véase art. 6 del Protocolo núm. 2 del TUE

(10) Véase art. 7.1 del Protocolo núm. 2 del TUE

(11) En la actualidad, hay 54 votos, dos votos para cada uno de los 27 Estados miembros.

(12) Véase art. 7.2 del Protocolo núm. 2 del TUE

corresponde a 18 votos), la Comisión deberá revisar la propuesta y podrá mantenerla, modificarla o retirarla, siempre justificando su posición(13). En segundo lugar, introduce un procedimiento de ‘tarjeta naranja’(14), que solo se aplica al procedimiento normativo de codecisión. Esta tarjeta se activa cuando los votos emitidos por los Parlamentos nacionales llegan a la mitad de los votos totales. En este caso, y como en el procedimiento de tarjeta amarilla, la Comisión deberá revisar su propuesta y podrá mantenerla, modificarla o retirarla, siempre con justificación. En caso que decida mantenerla, el legislador de la Unión (*i.e.* el Parlamento Europeo y el Consejo) recibirá la propuesta de la Comisión y sus motivaciones, así como los dictámenes de los Parlamentos nacionales, y deberá pronunciarse sobre la vulneración del principio de subsidiariedad de la propuesta normativa. Si el Parlamento Europeo, por mayoría de los votos emitidos, o el Consejo, por una mayoría del 55%, consideran que dicho principio ha sido violado, la propuesta será desestimada definitivamente.

### 3.2 Test del control del principio de subsidiariedad

En su libro, KIIVER [2012: 70] propone un elegante test para realizar los controles del principio de subsidiariedad. El autor, basándose en lo establecido en el protocolo núm. 2, señala tres pasos eliminatorios sobre los cuales los Parlamentos nacionales pueden elaborar sus opiniones sobre propuestas normativas de la Unión.

En primer lugar, un control de legalidad. Los límites de las competencias de la Unión se establecen de acuerdo con el principio de atribución. Por consiguiente, el primer punto del test debe ser la comprobación que la Unión tiene base legal en los tratados para actuar. Sin base legal, no tiene sentido aplicar los siguientes pasos, aunque cumplieran los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. El segundo punto es determinar si la competencia es exclusiva o no. En caso de que lo fuera, no debiera continuarse con el test ya que el MAT no sería de aplicación y, además, no habría manera de que los Estados miembros pudieran ejercer dicha competencia.

---

(13) En el caso de propuestas normativas referentes al área de libertad, seguridad y justicia, el umbral para la aplicación del procedimiento de tarjeta amarilla es de un cuarto (esto es, en la actualidad, 14 votos).

(14) Véase art. 7.3 del Protocolo núm. 2 del TUE

Realizados ya los dos primeros pasos, de carácter esencialmente jurídico, se entra en el carácter político del test. El tercer punto es el control del principio de subsidiariedad en sentido estricto. En este punto, deben recordarse las dos dimensiones, positiva y negativa, del principio de subsidiariedad, señaladas con anterioridad. Así pues, los Parlamentos nacionales deberán, en primer lugar, valorar si la propuesta no puede ser llevada a cabo satisfactoriamente por los Estados miembros (dimensión negativa) y, en segundo lugar, evaluar si la propuesta puede ser implementada mejor a nivel de la Unión, debido a su escala o por sus efectos (dimensión positiva). Debe señalarse que en caso de que no se superara el test de subsidiariedad en su dimensión negativa, no habría lugar al análisis de la dimensión positiva. Por último, y de acuerdo con el Protocolo núm. 2 aunque fuera del mecanismo de alerta temprana, el Parlamento nacional puede aplicar el test de proporcionalidad, según el cual el contenido y la forma de la acción de la Unión no deben exceder de lo necesario para alcanzar los objetivos de los Tratados(15).

Este test eliminatorio permite abordar el análisis del cumplimiento del principio de subsidiariedad a través del MAT de manera sistemática. El test incluye una sección de control de la legalidad que aunque no esté explícitamente incorporada en el mecanismo impide realizar el control de subsidiariedad en sentido estricto. Por este motivo, una insuficiente justificación de la base legal de la propuesta normativa de la Comisión pudiera ser motivo para emitir un dictamen motivado. En este mismo sentido, KIIVER [2012: 100-101] va más allá y considera que la falta del informe preceptivo que debe acompañar a las propuestas normativas justificando el cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad también sería motivo para emitir un voto en el marco del MAT, ya que dificulta que los Parlamentos nacionales puedan realizar su análisis.

### 3.3 Límites al test del control del principio de subsidiariedad

Para entender las implicaciones del MAT es conveniente tener presente las limitaciones de su ámbito de control en el escrutinio del principio de subsidiariedad. Estas restricciones, como veremos

---

(15) Véase art. 5.4 TUE *in fine*.

posteriormente, serán una de las principales críticas al mecanismo, que llevará a ser considerado por ciertos autores como inocuo [RAUNIO, 2010]. A continuación, se exponen las principales limitaciones del MAT.

En primer lugar, el Protocolo nº 2, que establece el mecanismo, versa sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad. El segundo principio, de clara conexión con el primero, no es controlable por los Parlamentos nacionales a través del MAT. En este sentido, los Parlamentos nacionales critican esta limitación señalando que la perspectiva de la subsidiariedad es demasiado restrictiva como para diferenciarla de la proporcionalidad o del contenido mismo de la ley [JANS y PIEDRAFITA, 2009: 24].

En efecto, y en segundo lugar, el contenido de los borradores normativos no entra dentro del marco de control de los Parlamentos nacionales. Los Parlamentos, tras recibir toda la información por parte de las instituciones de la Unión, deben centrarse en examinar cuidadosamente si viola el principio de subsidiariedad, pero –al menos no está establecido así en los protocolos– no podrán opinar sobre la materia tratada. Sin embargo, como ya se ha adelantado, la Comisión – a través de la Iniciativa Barroso– alienta a los Parlamentos nacionales a que emitan opiniones también sobre el contenido, sobre la proporcionalidad y sobre todo aquello que estimen oportuno.

Y, en tercer lugar, según el art. 5.3 del TUE, quedan excluidas de control aquellas competencias exclusivas de la Comisión<sup>(16)</sup>. A pesar de que esta limitación pueda parecer pertinente, cabría la posibilidad de que la Comisión, alegando competencias exclusivas, se excediera e invadiese espacio correspondiente a los Estados miembros. En estos casos, los Parlamentos nacionales no podrían actuar a través del MAT, aunque si podrían instar a sus Gobiernos a presentar un recurso ante el TJUE.

Aparte de estas limitaciones principales, también se han señalado otras. Así, por ejemplo, PIEDRAFITA [2012: 8] remarca la imposibilidad de enseñar una tarjeta roja a la Comisión y bloquear la iniciativa legislativa. Otra crítica, y en este mismo sentido, es la imposibilidad

---

(16) Establecidas en el art. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

de los Parlamentos nacionales de tener la última palabra [p. 8] en influir en la normativa europea ya que en el caso de la tarjeta naranja, como se ha visto el procedimiento de mayor alerta, dependen de la opinión de los legisladores de la Unión, y en el caso de querer llevar la propuesta que ha prosperado ante el TJUE dependen de la voluntad de su respectivo Gobierno. Estas son opciones que, en opinión del autor de este trabajo, están correctamente rechazadas, ya que este mecanismo debe servir para influenciar en la Comisión y no tanto como mecanismo de bloqueo. La Comisión tiene la prerrogativa de la iniciativa normativa, el MAT puede influir sobre las iniciativas de la Comisión, pero no debiera menoscabar el derecho a proponer legislación.

Por último, JANS y PIEDRAFITA [2009] constatan el escaso plazo, limitado a ocho semanas, que tienen los Parlamentos nacionales para realizar el correcto escrutinio [p. 21] y observan la necesidad de una gran cooperación interparlamentaria para poder realizar un control efectivo del principio de subsidiariedad, alcanzar los umbrales previstos por el protocolo y así influir en las propuestas de la Comisión [p. 24]. Es por ello que los Parlamentos nacionales se han dotado de diferentes herramientas de ayuda en forma de cooperación interparlamentaria para conseguir estos objetivos.

### 3.4 Instrumentos auxiliares: cooperación interparlamentaria

El rol que pueden jugar los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad está necesariamente ligado a la cooperación entre estos, ya que para activar el mecanismo se necesita un umbral mínimo de dictámenes razonados en el conjunto de asambleas legislativas nacionales. No obstante, los mecanismos de cooperación interparlamentaria existían ya con anterioridad al Tratado de Lisboa para realizar funciones encargadas también a los Parlamentos nacionales(17). En este sentido, los Parlamentos son ayudados por: la COSAC(18) , una organización que reúne a las comisiones parlamentarias sobre asuntos europeos de los diferentes Parlamentos na-

---

(17) Para ver el conjunto de prerrogativas otorgadas a los Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa y también en anteriores tratados véase JANS y PIEDRAFITA [2009].

(18) *Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires*

cionales; los representantes permanentes de los Parlamentos en Bruselas; el Comité de las Regiones en el nivel sub-nacional, y el IPEX(19) , una base de datos de intercambio de información entre Parlamentos nacionales(20).

En primer lugar, la COSAC se creó en 1989 con el objetivo de reforzar la cooperación interparlamentaria y el intercambio de buenas prácticas entre los Parlamentos de los Estados miembros. Esta conferencia, que se reúne bianualmente y en la que también participan miembros del Parlamento Europeo, surgió por la necesidad de dar respuesta a las crecientes competencias que las instituciones comunitarias iban a recibir con el Acta Única Europea y el Tratado de Maastricht. Así pues, la COSAC ejercía parcialmente con anterioridad al Tratado de Lisboa, aunque no de manera vinculante, el escrutinio de la subsidiariedad de las propuestas normativas de la Comisión y esta función ya se veía recogida en los tratados desde Ámsterdam. Por eso, su experiencia en este campo es de influencia en la actualidad en el control del principio de subsidiariedad [RUIZ DE GARIBAY, 2011: 10-11].

En segundo lugar, el representante de los Parlamentos nacionales en Bruselas se encarga de coordinarse con los demás representantes de Parlamentos nacionales e intercambiar información. Estos representantes tienen como funciones, en el ámbito del MAT, reunirse semanalmente los lunes, en los llamados Monday Morning Meeting, para observar y actualizar la evaluación que están realizando los Parlamentos nacionales de las diferentes propuestas normativas de la Unión y transmitir esta información a los diputados encargados de realizar el control del principio de subsidiariedad en su Parlamento nacional.

En tercer lugar, el Comité de las Regiones también se ha involucrado en el control del principio de subsidiariedad. Este organismo de la Unión ha creado la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, que da a las regiones y a los poderes locales una herramienta para

---

(19) *Interparliamentary EU Information Exchange*.

(20) Para una valoración de cada uno de las iniciativas de cooperación interparlamentaria en profundidad véase RUIZ DE GARIBAY [2011].

observar cómo se está realizando el control del principio de subsidiariedad a nivel local y regional. Asimismo, pone a disposición de éstos seminarios prácticos, conferencias y mecanismos de consulta sobre subsidiariedad(21). Hay que señalar, no obstante, que en el MAT solo podrán participar de manera directa los Parlamentos nacionales, y las regiones con poderes legislativos que así se lo permitan sus legislaciones nacionales. Por ello, las facilidades que ofrece el Comité de las Regiones solo podrán ser usadas efectivamente por estos últimos. El problema, no obstante, es que muchas de estas regiones con poderes legislativos no están interesadas en el Comité de las Regiones, ya que tiene una composición demasiado heterogénea y no puede servir bien a los intereses del conjunto de sus miembros.

Por último, en el año 2004 se crea el IPEX, una base de datos en línea que permite el intercambio de puntos de vista entre los Parlamentos nacionales en el control del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de la Unión. Incluye un catálogo completo de los documentos de la Comisión desde 2006 en relación a propuestas normativas, los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales y el calendario de proposiciones que deben ser sometidas a control, así como la convocatoria de las reuniones de comisiones y conferencias de cooperación interparlamentaria [RAUNIO, 2010: 8 y RUIZ DE GARIBAY, 2011: 6].

En resumen, la aplicación del MAT no nace en el vacío. Existían ya mecanismos de control no vinculantes a través de la COSAC. La plataforma IPEX, además, permite la gestión a distancia de todo el mecanismo de control para que se desarrolle de manera eficaz. Asimismo, el Comité de las Regiones pone a disposición de las regiones y de los poderes locales la Red de Seguimiento de Subsidiariedad. Por lo tanto, el desarrollo relativamente reciente de todos estos aspectos, con la coordinación de los representantes de los Parlamentos nacionales en Bruselas, ha tenido impacto en las primeras experiencias que han tenido lugar desde la implantación del control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales.

---

(21) Véase VARA ARRIBAS [2011: 29-30].

### 3.5 Primeras experiencias a nivel nacional

Aunque el Tratado de Lisboa, y por consiguiente el MAT, entró en vigor el primero de diciembre de 2009, fue la Comisión quien en septiembre de 2006 decidió enviar directamente a los Parlamentos nacionales toda la documentación legislativa en el marco de la Iniciativa Barroso. Posteriormente, en el año de entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la COSAC coordinó ocho pruebas piloto para verificar el funcionamiento del mecanismo, la última de las cuales agrupó hasta 36 Cámaras de las 40 existentes en los Estados miembros(22).

Por lo tanto, desde que en septiembre de 2006 la Comisión ya enviara la documentación directamente a los Parlamentos nacionales a través del diálogo político, el grado de interés de estos fue en aumento. En 2006 –teniendo en consideración que empezó en septiembre– se recibieron 53 opiniones de los Parlamentos nacionales. En 2007, dicho número ascendió a 115. En 2008, a 200. En 2009, 250. A partir de diciembre de 2009 es cuando entra en vigor el Tratado de Lisboa y, por consiguiente, el MAT. Es por ello que en 2010 ya se empiezan a recibir no solo opiniones sobre los textos remitidos por la Comisión, sino también dictámenes razonados que pudieran activar los procedimientos de tarjeta amarilla y naranja.

En efecto, la primera propuesta normativa de la Comisión bajo el paraguas del Tratado de Lisboa fue enviada el 6 de febrero de 2010 y el primer dictamen razonado fue remitido por el Senado polonés el 29 de abril. En 2010 se recibieron 387 opiniones, 211 relacionadas con el principio de subsidiariedad. De entre ellas, 34 fueron dictámenes razonados que computaron para la activación del MAT. No obstante, ningún documento de la Comisión obtuvo los suficientes votos, alertando de la violación del principio de subsidiariedad, como para activar el mecanismo. El documento que obtuvo mayor número de dictámenes razonados fue la directiva sobre

---

(22) De las 40 Cámaras, 14 son de Parlamentos unicamerales y 13 de Parlamentos bicamerales, a efectos del control de subsidiariedad. Así por ejemplo el caso de España consta como unicameral ya que el control lo ejerce las Cortes Generales, como un único órgano, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea. Es también este el caso de Irlanda, donde el *Oireachtas* une a ambas Cámaras.

empleo estacional(23) que alcanzó 9 votos, lejos de los 18 necesarios en este caso para activar el procedimiento de tarjeta amarilla [COMISIÓN, 2011b].

La COMISIÓN [2011a y 2011b] hizo diferentes apreciaciones del primer año de funcionamiento del mecanismo. Primero, observó que tres cuartas partes de las opiniones sobre subsidiariedad se habían entregado en las ocho semanas preceptivas, hecho que contrasta con la tardanza de las respuestas que se recibían con anterioridad a través del diálogo político, por lo que el ejecutivo europeo constata que los Parlamentos nacionales han mejorado su capacidad de respuesta en este ámbito. Segundo, detectó que varios Parlamentos realizaban también informes favorables donde señalan que el principio de subsidiariedad no ha sido vulnerado. Tercero, en sus informes la Comisión advertía que, en comparación con el control no vinculante que estaba realizando la COSAC hasta el momento, los Parlamentos nacionales tendían a estar menos coordinados y a realizar controles más dispersos. Finalmente, señalaba que la gran mayoría de los dictámenes razonados habían sido entregados en los tres últimos meses (30 de los 34). Estos dos últimos puntos podrían indicar que los Parlamentos nacionales aún no estaban a pleno rendimiento, ni por lo que respecta a los mecanismos de cooperación parlamentaria, ni tampoco en la realización del control de subsidiariedad.

En el año 2011 [COMISIÓN 2012a y 2012b] se recibieron un total de 622 opiniones de los Parlamentos nacionales, un 60% más que el año anterior. Los Parlamentos que incrementaron destacadamente su actividad fueron el Parlamento portugués, las dos Cámaras rumanas, el *Riksdag* sueco, el Senado checo y el Parlamento búlgaro. Esto, junto con que solo cuatro Cámaras no participaron del mecanismo, muestra como el procedimiento estaba siendo cada vez más utilizado por parte de los Parlamentos nacionales. De las 622 opiniones recibidas, un 10% (64) fueron dictámenes motivados que podían activar el MAT, las demás fueron recogidas en el marco del diálogo político con la Comisión. Estos 64 dictámenes motivados que fueron sobre 28 propuestas de la Comisión, suponen un incremento de casi el 75% respecto al año anterior. La propuesta nor-

---

(23) COM(2010)379

mativa con mayor número de votos llegó a los 13 votos, sin que se activara ninguna tarjeta. En su informe sobre subsidiariedad y proporcionalidad la COMISIÓN [2012a: 4] aprovechaba para recordar que lo único que pide a los Parlamentos nacionales es que diferencien sus reservas sobre subsidiariedad (a canalizar a través del MAT) de los comentarios políticos (a realizar en el marco de diálogo político).

En cuanto a las propuestas normativas del primer semestre de 2012 que han sido estudiadas por los Parlamentos nacionales, el análisis de la información contenida en la base de datos del IPEX(24) muestra los siguientes resultados: se han emitido a nivel europeo un total de 26 dictámenes motivados válidos para activar algunas de las dos tarjetas. Asimismo, se han emitido ocho informes que han advertido de ciertos elementos de las propuestas normativas que pudieran afectar a la subsidiariedad pero sin llegar a ser dictámenes motivados. Del resto de informes, algunos solo constatan que no ha habido afectación del principio de subsidiariedad. Otros, en cambio, señalan preocupación por la afectación del principio de proporcionalidad o por el contenido político de la propuesta normativa. En cualquier caso, estos dos últimos aspectos tendrían que ser tramitados mediante el diálogo político con la Comisión y no por el MAT.

Es de destacar que por primera vez, desde la aplicación del MAT, este año 2012 se ha alcanzado el umbral de la tarjeta amarilla. Esto ha ocurrido con la propuesta de la Unión COM(2012)130, sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios. Debido a la coordinación que realizaron los representantes de los Parlamentos nacionales en Bruselas, han participado en el control de esta propuesta 29 Cámaras y 12 de ellas han emitido dictámenes motivados alcanzándose 19 votos, uno más del umbral necesario. Este hecho tuvo lugar el 23 de mayo y la Comisión ya envió una respuesta(25) el 6 de junio confirmando que se ha iniciado el procedimiento de tarjeta amarilla y que “va à présent réexaminer la

---

(24) Se pueden consultar en [ipex.eu](http://ipex.eu)

(25) ARES (2012) 775028

proposition législative en cause afin de déterminer si elle doit être maintenue, modifiée ou retirée”(26) .

Hasta el momento, y desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se han presentado un total de 143 dictámenes motivados(27). En el año 2010, como se ha adelantado, se emitieron 34 dictámenes motivados y los Parlamentos más activos fueron el Senado polonés (siete) y el *Sejm* polonés (cinco), y con dos, entre otros, el *Riksdag* sueco, el *Sénat* francés o el *Bundesrat* austríaco. En el año 2011, se habían emitido 83 dictámenes motivados. Destacaron el *Riksdag* sueco (19), la *Chambre de Deputés* luxemburguesa (seis) y con cinco la *House of Commons* británica, el *Sénat* francés y *Tweede Kamer* holandesa. En el primer semestre de 2012 se han emitido 26 dictámenes motivados y destaca el *Riksdag* sueco con tres. Con dos se encuentran, entre otros, el *Sénat* francés, el *Bundesrat* alemán o el *Sejm* polonés.

La actuación de la Comisión con respecto a las opiniones recibidas de los Parlamentos nacionales, y a pesar de no tener la obligación ya que solo se ha llegado una vez al umbral para activar el MAT, consiste en intentar dar respuesta individual a cada una de las opiniones que los Parlamentos nacionales han planteado. En este sentido, la COMISIÓN [2011a: 5] considera que el control del principio de subsidiariedad, cuando no hay activación del mecanismo, se realiza a través del diálogo político con los Parlamentos nacionales. Es por ello que más allá de las obligaciones que el Tratado establece, el ejecutivo europeo ha realizado numerosos intercambios de opiniones e información, formales e informales, por escrito y orales, con los Parlamentos nacionales. Asimismo, los Comisarios acuden regularmente a sesiones en las diferentes Cámaras legislativas de los Parlamentos nacionales y responden a los requerimientos de los parlamentarios nacionales. Más

---

(26) Finalmente la propuesta fue retirada por la Comisión el 12 de septiembre de 2012. Pudiera considerarse que el ejecutivo de la Unión al ver la tarjeta amarilla que los Parlamentos nacionales habían emitido reconsiderara su posición. No obstante, también cabe la posibilidad de que en realidad la Comisión fuera consciente de que los Parlamentos reflejaron con anterioridad las posiciones de sus respectivos gobiernos y que, por consiguiente, supiera de antemano que su propuesta encontraría grandes dificultades en el Consejo. La carta de la Comisión en la que se anuncia la retirada de la propuesta [ARES (2012) 1059651] apunta en mayor medida a la segunda posibilidad.

(27) Se pueden consultar en [ipex.eu](http://ipex.eu)

allá de lo señalado por la Comisión, JANS y PIEDRAFITA [2009: 22] han observado que las opiniones que los Parlamentos nacionales envían a la Comisión son después repetidas por el Consejo y por el Parlamento Europeo, y que, por consiguiente, tienen trascendencia en estados posteriores del procedimiento normativo.

### 3.6 Primeras experiencias a nivel de las regiones con poderes legislativos

Existen siete Estados miembros de la Unión, aparte de España, con regiones con poderes legislativos: Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Italia, Portugal y Reino Unido. En función de su estructura territorial podemos identificar tres grupos en relación con la aplicación del control del principio de subsidiariedad(28). En primer lugar, los Estados miembros con regionalización asimétrica. Son el caso de Finlandia, con el archipiélago de Åland; Portugal, con Azores y Madeira, y Reino Unido, con Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En un segundo grupo está Italia, como país regionalizado. Y en un tercer grupo encontramos los estados federales de Alemania y Austria y el caso de Bélgica. Cada uno de estos Estados aplica de diferente manera el control del principio de subsidiariedad a nivel regional. Para no ser excesivamente prolijo, ya que no es el tema principal de este trabajo, a continuación se expone solo el caso alemán(29). Como se ha de ver más adelante, algunas de las soluciones que han encontrado en el país teutón en la aplicación del control del principio de subsidiariedad a nivel regional han de tenerse como modelo para el estado autonómico español, otras no.

En la República Federal de Alemania existen dos Cámaras legislativas: el *Bundestag* (representación de los ciudadanos) y el *Bundesrat* (representación de los Gobiernos de los *Land*). Centrándonos en el segundo, que es el relevante para la defensa del interés regional, el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad es el

---

(28) La información de este apartado ha sido extraída del informe del Comité de las Regiones realizado por VARA ARRIBAS y BOURDIN, 2010 y de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad del Comité de las Regiones. (enlace acertado: <http://goo.gl/eJsve>, última consulta 12/VIII/2012)

(29) Para mayor información respecto a los otros Estados miembros, consúltense las referencias del anterior pie de página.

siguiente [VARA ARRIBAS y BOURDIN, 2010: 43-61]: La Comisión envía toda la documentación al *Bundesrat*, siendo inmediatamente enviada sin filtro a todos sus miembros (recordemos: representantes de los Gobiernos regionales). El presidente del *Bundesrat* selecciona aquellas propuestas normativas que considera relevantes para llevar a cabo el escrutinio. Los miembros del *Bundesrat* también pueden solicitar, a instancias de su Gobierno, que se considere estudiar alguna otra propuesta normativa concreta. A partir de aquí, el *Bundesrat*, a través de la comisión parlamentaria sobre asuntos europeos, como coordinadora, y la comisión sectorial correspondiente por razón de la materia, hace su propuesta de resolución que será votada en el Plenario y, en su caso, aprobada por la mayoría de los votos emitidos.

Hasta el momento, como se puede comprobar, no han aparecido los Parlamentos regionales. Estos tienen su rol en la influencia que ejercen sobre su Gobierno regional y, por consiguiente, en su posición en el *Bundesrat* [STRAUB, 2010: 25-35]. Los Parlamentos de los *Länder* reciben la documentación a estudiar de su Gobierno regional (que a su vez la ha recibido del *Bundesrat*). Esta información en algunos casos, como en el *Land* de Baden-Württemberg, es filtrada por su Gobierno señalando su posición al respecto, aunque si lo cree oportuno el Parlamento regional puede solicitar toda la documentación que considere pertinente. Llegados a este punto, el Parlamento regional, con procedimientos parlamentarios que dependen de cada *Land*, realiza el escrutinio de las propuestas normativas y emite sus dictámenes; unos dictámenes que no son vinculantes para el Gobierno. En efecto, el Gobierno regional puede discrepar de ellos e incluso presentar en el *Bundesrat* dictámenes motivados propios, sin o contra el parecer de su Parlamento. Por otro lado, cabe señalar que varios Parlamentos de los *Land* (Bavaria, Baden-Württemberg, Hessen) y todos los Gobiernos regionales tienen representantes propios en Bruselas para obtener toda la información que deseen directamente y para coordinar una acción conjunta con otros *Länder*.

Así pues, en el modelo federal alemán las regiones a través del *Bundesrat* tienen un poder al mismo nivel que la ciudadanía representada a través del *Bundestag*, ya que ambas Cámaras se reparten a partes iguales los dos votos que les confiere el MAT. No obstante, en este procedimiento de participación regional los actores verdadera-

mente decisivos son los Gobiernos regionales y no sus respectivos Parlamentos. Mientras que la primera parte, al parecer del autor de este trabajo, debe ser tenida en consideración en la España autonómica, la segunda debe desecharse. Bajo el marco del Tratado de Lisboa lo que se deseaba era empoderar a los Parlamentos. En este caso alemán, los Parlamentos, otra vez más, continúan estando subsumidos al poder ejecutivo.

#### 4. *Evaluación*

Una vez realizado el examen de la configuración legal del control del principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa y de las herramientas auxiliares de cooperación interparlamentaria, así como repasadas las primeras experiencias a nivel nacional y regional, a continuación se realiza una evaluación general del MAT a través de las principales críticas y las principales virtudes observadas en la literatura académica. Asimismo, se detallan las conclusiones provisionales de este bloque.

##### 4.1 Principales críticas

Existe, en general, en la literatura un cierto consenso sobre la limitada importancia de las reformas introducidas en el Tratado de Lisboa referentes al control del principio de subsidiariedad, aunque siempre con matices que posteriormente se desarrollan. Así, por ejemplo, RAUNIO [2010: 11] señala que el MAT es inocuo (*harmless* en el original) y que se introdujo en el Tratado para que los principales damnificados por el proceso de integración europea (esto es, los Parlamentos nacionales) pudieran tener voz en el procedimiento legislativo europeo, pero siempre con un impacto modesto. Es por esto que el autor [p. 6-7] creía que el mecanismo permanecería en gran parte sin ser utilizado.

En este mismo sentido, KIIVER [2008: 81], crítico con el alcance del mecanismo, abunda en su inocuidad y señala que lo establecido no añade novedades de relevancia a lo que ya se venía produciendo, dado que los Parlamentos nacionales ya podían enviar sus opiniones a la Comisión desde la Iniciativa Barroso. Así pues, el poder transferido de las instituciones europeas a los Parlamentos nacio-

nales es, desde su punto de vista, meramente simbólico, ya que las principales prerrogativas siguen recayendo en manos de las instituciones de la Unión o de los Gobiernos nacionales. En este sentido, KIIVER usa la metáfora del dulce recubrimiento de una amarga pastilla, donde la capa edulcorada es el MAT y la pastilla difícil de tragar es el propio proceso de integración en el cual, coincidiendo también con RAUNIO [2010], FERRER [2008a] y PIEDRAFITA [2012], los Parlamentos nacionales han sido los grandes damnificados. Esta última autora, insiste en el impacto limitado de los cambios en Lisboa, aunque supeditándolo a la acción que puedan desarrollar los actores involucrados en un futuro, como FERRER [2008a: 6] que señala que la eficacia dependerá de las prácticas constitucionales de cada país.

Por otro lado, RAUNIO [2010] no solo señala la inocuidad del mecanismo sino que también advierte en su artículo que los Parlamentos nacionales y sus miembros no están especialmente interesados en tratar asuntos europeos dado que no es cuestión que pueda tener interés político y electoral. El autor señala que solo en aquellos Estados miembros donde existe un mayor porcentaje de euroescepticismo este mecanismo podría tener cierta trascendencia. En este sentido, el autor alerta que esta herramienta podría no ser usada como un instrumento para acercar la política europea al ciudadano sino para que los parlamentarios salgan en defensa de la soberanía nacional.

Por último, FERRER [2008a: 29], observando que uno de los principales objetivos de dicho mecanismo es dar mayor legitimidad a las instituciones europeas, opina que el mayor control por parte de los Parlamentos nacionales no va a solucionar el problema de la falta de legitimidad democrática. Desde su punto de vista, la autora señala que existe un déficit constitucional a nivel europeo y que, por consiguiente, es necesaria una reforma del sistema institucional en su conjunto que convierta el Parlamento Europeo en el órgano nuclear y así mejorar la legitimidad democrática. Es por ello que, en su opinión, el mayor poder otorgado a los Parlamentos nacionales pudiera contribuir parcialmente a paliar esta falta de legitimidad, pero no a solventarla, ya que la mayor causa de ella sigue residiendo a nivel de la Unión [FERRER, 2008b: 176-179].

## 4.2 Principales virtudes y potencialidades

A pesar de las importantes críticas observadas, especialmente referentes al impacto limitado del mecanismo de control del principio de subsidiariedad, existen matices en todas ellas. Podemos dividir las principales virtudes o potencialidades en tres ámbitos: en referencia al control de subsidiariedad propiamente; en relación a los Parlamentos nacionales, más allá del principio de subsidiariedad, y en referencia a la influencia sobre la Unión, en su conjunto.

En primer lugar, la nueva regulación fuerza a la Comisión a prestar mayor atención al principio de subsidiariedad y a ser más detallada en sus motivaciones. En este sentido, el hecho de haberse alcanzado solo una vez los umbrales previstos para activar los procedimientos previstos por el MAT, como la tarjeta amarilla o naranja, no es necesariamente una señal de que los Parlamentos nacionales se muestren inactivos en estos aspectos sino que puede estar relacionado con que los proyectos de la Comisión ya intentan respetar dicho principio, para evitar su activación [RAUNIO, 2010: 5-6 y COMISIÓN, 2011b: 5]. Por lo tanto, la nueva regulación produciría un autocontrol del ejecutivo europeo.

Asimismo, en referencia a los argumentos que señalaban que los Parlamentos nacionales no estarían interesados en estos asuntos o que el mecanismo quedaría en gran medida sin usarse [RAUNIO, 2010: 6-7], parece que, a la vista de las primeras experiencias, los Parlamentos nacionales muestran cada vez mayor interés en estos aspectos [RUIZ DE GARIBAY, 2011: 11-12, COMISIÓN, 2012a] y que, al menos el uso de los dictámenes motivados para alertar a la Comisión, no está siendo meramente testimonial.

Por otro lado, KIVVER [2008: 82] opina que el mecanismo de control de subsidiariedad introducido, aunque inocuo por sí mismo, puede tener un efecto catalizador. Los Parlamentos nacionales pueden verse obligados a usar las herramientas que Lisboa les da y a que participen en mayor medida en los asuntos europeos. La realidad posterior parece darle la razón para los Parlamentos nacionales activos ya que, y según los datos ofrecidos por la COMISIÓN [2011b: 9 y 2012b: 4], el mecanismo ha hecho que los Parlamentos nacionales que no participaban con anterioridad en los asuntos

de subsidiariedad ahora se quieran involucrar. En efecto, un tercio de los Parlamentos nacionales han participado más activamente en los asuntos europeos y, en algunos casos, debido al nuevo Tratado, han participado por primera vez. También lo observa RAUNIO [2010: 13], que constata que el Tratado ha provocado reformas en la organización de las Cámaras para hacer un control efectivo del principio de subsidiariedad.

En segundo lugar, y en relación con la influencia en los Parlamentos nacionales más allá del control de subsidiariedad, hay que señalar que las reformas que se han introducido en los Parlamentos para llevar a cabo un mejor escrutinio de las propuestas de la Comisión también han servido para mejorar el control de los asuntos europeos en general y de la acción gubernamental en particular por parte de los Parlamentos nacionales [JANS y PIEDRAFITA, 2009 y PIEDRAFITA, 2012]. De esta manera, el MAT ha propiciado una mayor involucración de los Parlamentos en los asuntos de la Unión y una europeización de las Cámaras y de sus miembros. Así lo ha observado la COMISIÓN [2011b: 9], que ha detectado que los Parlamentos prestan más atención a la información enviada y, a su parecer, ello produce una mejor aplicación y efectividad de la normativa de la UE.

Por último, y en referencia a la Unión en general, la introducción del control del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos nacionales tenía como objetivo dar una mayor legitimidad democrática a la UE. En este sentido, todos los autores consultados, en mayor o menor medida –y con la excepción de FERRER [2008a y 2008b]– coinciden en este hecho. Los motivos aducidos son que ello puede acercar más la política europea a los ciudadanos [RUIZ DE GARIBAY, 2011: 10-11 y PIEDRAFITA, 2012: 15] y que puede estimular la discusión y provocar la politización de los asuntos europeos en los Parlamentos. Ello conllevaría a una aproximación de estas instituciones representativas nacionales –y con ello su legitimidad– al entramado político de la Unión. Así lo ha observado la COMISIÓN [2011b: 9], que ha detectado que los Parlamentos nacionales prestan más atención a la información enviada y, a su parecer, ello produce una mejor aplicación y efectividad de la normativa de la UE. Por último, en su libro KIVER [2012: 17] corrige su opinión parcialmente negativa y señala que la principal potencialidad del MAT

es la obligación de Bruselas de explicar y justificar sus actuaciones frente a los Parlamentos nacionales. El MAT es, en consecuencia, un instrumento para mejorar la rendición de cuentas y la transparencia de las instituciones de la Unión.

#### 4.3 Conclusiones provisionales

En esta primera parte se ha descrito el MAT, mediante el cual los Parlamentos nacionales hacen el control del principio de subsidiariedad de las propuestas normativas de la Unión. A partir de las primeras experiencias podemos derivar las siguientes conclusiones provisionales:

1.—Los Parlamentos nacionales no han podido influir efectivamente en las propuestas de legislación de la Unión mediante el MAT ya que hasta el momento solo (y muy recientemente) se ha alcanzado una tarjeta amarilla.

2.—El MAT ha hecho despertar a los Parlamentos nacionales que eran menos activos en asuntos europeos antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Es por ello que en el presente trabajo se defiende que el MAT ha europeizado las Cámaras legislativas de los Estados miembros y a sus miembros, tomando más en consideración los asuntos europeos cotidianos.

3.—Esta mayor implicación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión ha tenido lugar especialmente en aquellos que estaban más anquilosados al respecto. Por consiguiente, los Parlamentos más euroescépticos —activos con anterioridad— han visto contrarrestada su posición con la incorporación de los Parlamentos de tendencia más eurófila. Por ello, el MAT en el futuro no será un instrumento que pueda entorpecer la integración europea.

En resumen, el MAT no es en la práctica un mecanismo de influencia directa en la legislación de la Unión por parte de los Parlamentos nacionales, pero sirve para europeizar las Cámaras. Ello produce un mayor control y transparencia de la acción del ejecutivo comunitario por parte de instituciones con conexión directa con la ciudadanía, como son los Parlamentos, lo que contribuye a paliar el déficit democrático de la Unión Europea.

### III. EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN ESPAÑA

El presente bloque tiene por objeto realizar un análisis del control del principio de subsidiariedad en España. Hasta el momento se ha descrito el mecanismo, se han examinado las primeras experiencias en otros Estados miembros y en regiones con poderes legislativos y se ha hecho una evaluación sobre el mecanismo de alerta temprana (MAT) en su conjunto. En los siguientes apartados se expone la aplicación llevada a cabo por las Cortes Generales, a través de la CMUE, y también por las Comunidades Autónomas (CCAA), centrándose en el procedimiento de aplicación del mecanismo y en las primeras experiencias hasta julio de 2012. Con posterioridad se evalúa esta aplicación en España, apuntando las principales deficiencias y haciendo propuestas de mejora.

#### 1. *El control del principio de subsidiariedad por las Cortes Generales*

Para analizar la aplicación del MAT por las Cortes Generales es necesario examinar previamente el marco jurídico a través del cual se lleva a cabo y el procedimiento práctico habitual.

##### 1.1 Marco Jurídico

Como se ha adelantado en el bloque anterior, el MAT, en una forma muy similar, estaba ya recogido en el ‘Tratado Constitucional’. Es por ello que muchos de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros adaptaron ya entonces su marco normativo. No es el caso de las Cortes Generales, ya que esta adaptación se hizo tardíamente: la ley que lo regula se promulgó cuando ya estaba en vigor el Tratado de Lisboa. A continuación, se expone la ley que permite a las Cortes Generales adaptarse al Tratado de Lisboa, la cual además establece el procedimiento mediante el cual los parlamentos autonómicos podrán dirigir sus informes sobre violación de la subsidiariedad a las Cortes.

La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea (CMUE), para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, tuvo su origen en la propia CMUE a par-

tir de una resolución de esta, aprobada en abril de 2009(30). Esta ley recoge, por lo general, las disposiciones señaladas en el Tratado en relación con el principio de subsidiariedad.

De acuerdo con la ley, la CMUE es la encargada de elaborar y aprobar el dictamen sobre el control del principio de subsidiariedad (art 5.1). Así, los dos votos que les corresponden a las Cortes Generales por este mecanismo son atribuidos por completo a la CMUE(31). Los informes sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad podrán ser en ambos sentidos, es decir también se podrán aprobar informes favorables que no tendrían impacto a través del MAT. En caso contrario, de que fueran desfavorables, se emitirían dictámenes motivados y se activaría el mecanismo. Para realizar este dictamen, la CMUE tendrá a su disposición la ficha que la Comisión adjunta a los proyectos normativos. Además, la ley establece que el Gobierno deberá, de oficio y con la mayor brevedad posible, remitir a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas normativas que tengan repercusión en España (art. 3.b). Asimismo, la Comisión Mixta podrá pedir la opinión del Gobierno sobre la posible vulneración del principio de subsidiariedad de una propuesta normativa concreta y solicitar al ejecutivo la ampliación de la información recibida (art. 3.j).

Por otra parte, la ley, recogiendo la sugerencia del Protocolo núm. 2, permite la participación de los Parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad. En este sentido, las Cortes, de acuerdo con el art. 6.1 de dicha ley, enviarán la iniciativa normativa recibida por la Comisión a las asambleas regionales “sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas”, las cuales podrán, en un plazo de cuatro semanas, pronunciarse al respecto mediante un dictamen motivado que enviarán a las Cortes. Solo en el caso de que la CMUE aprobase un dictamen motivado, hay obligación de incorporar el listado de dictámenes remitidos por los Parlamentos de las CCAA y las referencias necesarias para su consulta (art. 6.3).

---

(30) *BOCG*, serie A, núm. 127 de 16 de abril de 2009.

(31) No obstante, los Plenos de ambas Cámaras podrán avocar el debate y la votación del dictamen (art 5.2) que en todo caso elaborará la Comisión Mixta. Por el mismo artículo se entiende en este punto que si una de las dos Cámaras decidiera avocar el debate, automáticamente la otra también lo haría.

## 1.2 El procedimiento práctico de control del principio de subsidiariedad por parte de la Comisión Mixta para la Unión Europea

En el plazo de las ocho semanas de que disponen los Parlamentos nacionales para realizar el control de subsidiariedad, la Comisión Mixta deberá emitir, cuando lo crea conveniente, un informe o un dictamen motivado. El procedimiento práctico por el cual se lleva a cabo se encuentra expuesto con detenimiento en una resolución<sup>(32)</sup> de las Mesas de ambas Cámaras. Este procedimiento que se expone a continuación fue consultado también al letrado de la CMUE, el Dr. Delgado-Iribarren<sup>(33)</sup>.

Antes de llegar al análisis de las propuestas normativas por parte de los diputados, los servicios jurídicos de las Cámaras ofrecen el material necesario sobre el cual elaborar los informes. El primer paso para ello tiene lugar en la representación permanente de las Cortes Generales en Bruselas. El representante –letrado de las Cortes– envía, por lo general los viernes, un informe que incluye: todas las iniciativas normativas que presenta la Comisión; una actualización semanal del control de subsidiariedad que realizan los demás Parlamentos nacionales y los motivos de fondo que llevan a sus posiciones, y demás documentos o cuestiones planteadas en relación con el MAT por parte de otros Parlamentos nacionales. Este informe, sucinto y en forma de índice, es complementado por los servicios jurídicos y bibliotecarios de las Cortes en Madrid y reenviado, normalmente los lunes, a la Mesa y a la Junta de Portavoces de la Comisión Mixta. En este momento, los parlamentarios tienen la información necesaria para llevar a cabo el control de subsidiariedad.

La Mesa y la Junta de Portavoces, que según la resolución debe reunirse como mínimo dos veces por mes, suele reunirse normalmente los martes. Los parlamentarios de la Mesa y los portavoces es-

---

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

(33) A través de una entrevista personal con el letrado el día 18 de junio de 2012 en el Congreso de los Diputados.

cogen, con criterios políticos, las propuestas normativas que desean analizar. Para hacerlo se basan también en la actuación de otros Parlamentos nacionales o en informes de Parlamentos autonómicos, ambos recogidos en la información suministrada por los servicios jurídicos de las Cortes. Asimismo, podrán solicitar un sucinto informe al Gobierno que deberá presentar en un plazo máximo de dos semanas<sup>(34)</sup>. Una vez elegida la propuesta que se desea someter a control, se nombra a un ponente para realizar el informe. Este ponente puede ser de cualquier grupo parlamentario y de hecho suele ser de uno de los dos grupos mayoritarios o del grupo minoritario de mayor representación. Asimismo, el proceso de elaboración de dictamen también podrá ser iniciado a propuesta de un quinto de los miembros de la CMUE o dos grupos parlamentarios en el plazo de las primeras cuatro semanas desde la recepción de la propuesta normativa de la Unión. El ponente contará con la asistencia de los letrados para los antecedentes del informe o dictamen, que también podrán ayudarlo a expresar correctamente el criterio que considere. Dada la complejidad del control del principio de subsidiariedad puede existir la tentación de convertirlo en una tarea de los servicios jurídicos, pero ello chocaría con la voluntad de involucrar a los Parlamentos nacionales ya que el control de subsidiariedad es eminentemente político. En el caso español, y según la información obtenida en la entrevista con el letrado, los informes o dictámenes que emite la Comisión Mixta son elaborados en su parte sustancial por los parlamentarios y reflejan la opinión política de estos.

Los informes redactados por la CMUE constan normalmente de tres partes. Una primera parte que contiene los antecedentes, donde se señala bajo qué figura jurídica se realiza el control de subsidiariedad; se apunta qué propuesta normativa de la Unión se analiza; se indica quién ha sido el ponente del informe; se señala qué informes de CCAA o del Gobierno se han recibido y en el caso de que contengan reservas sobre la violación del principio de subsidiariedad se resumen brevemente, y la fecha en la cual se reúne la Comisión Mixta para aprobar, si procede, el informe. Una segunda que recoge la parte central del informe o dictamen, donde el po-

---

(34) La CMUE, además, también podrá solicitar la comparecencia de un miembro del Gobierno en relación con la propuesta normativa analizada.

nente expone su opinión sobre la propuesta normativa y su razonamiento. Esta sección, a menudo, es excesivamente prolija para los estándares europeos que son más concisos. Sería conveniente, ya que este dictamen va dirigido a la Comisión, adaptarse al estilo de esta, siendo más conciso y claro en la argumentación. Por último, la tercera parte contiene las conclusiones, donde se señala la posible violación del principio de subsidiariedad y se incluyen las observaciones que se consideren oportunas en el ámbito del diálogo político.

Una vez el ponente ha completado su informe este es reenviado a los demás miembros de la comisión parlamentaria. Estos tienen, según la resolución, cinco días hábiles para la presentación de propuestas alternativas y de enmiendas y solicitudes de avocación de la discusión a los Plenos de las Cámaras. No obstante, en varias ocasiones el plazo de cinco días para que los parlamentarios puedan estudiar el texto de la ponencia no ha sido cumplido<sup>(35)</sup>. Transcurrido este período el presidente de la CMUE convocará sesión para la votación dentro del plazo de las ocho semanas que permite el MAT. En la sesión el ponente hace una exposición del informe que ha realizado y los grupos parlamentarios diferentes del grupo del ponente suelen realizar sus apreciaciones y, a menudo, indican el sentido del voto. En la mayoría de ocasiones los dictámenes son aprobados por unanimidad, mostrando, a este nivel también, que los asuntos europeos en España son política de Estado. No obstante, en el primer período de sesiones de la legislatura actual ha habido informes que han generado controversia entre los dos grandes partidos<sup>(36)</sup>.

### 1.3 Primeras experiencias

A continuación se examina cómo la CMUE ha realizado el control del principio de subsidiariedad desde la aplicación del Tratado

---

(35) Véase, por ejemplo, la sesión de 6 de marzo de 2012, en el cual el diputado R. Jáuregui se queja de haber recibido el informe la noche anterior.

(36) Véase, por ejemplo, el debate de la sesión de 21 de mayo de 2012, sobre el informe de cumplimiento del principio de subsidiariedad que analizaba la propuesta de reglamento sobre libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios (COM (2012) 130).

de Lisboa, esto es desde diciembre de 2009 —siendo la primera propuesta enviada por la Comisión bajo el MAT en abril de 2010—, hasta el fin del primer período de sesiones de la X Legislatura, en julio de 2012(37).

En la IX legislatura la CMUE ha efectuado el control del principio de subsidiariedad de 38 proposiciones normativas de la Unión, emitiendo los respectivos informes. Los dos primeros tuvieron lugar en el año 2009, con anterioridad a la entrada en vigor de la ley 24/2009 y del propio Tratado de Lisboa, bajo el marco de las pruebas piloto que venía realizando la COSAC para poder poner en funcionamiento el MAT. Las Cortes Generales se incorporaron con tardanza a estas pruebas piloto. Como hemos señalado anteriormente, desde el año 2006 la Comisión, bajo la ‘Iniciativa Barroso’, pasó a enviar toda la información a los Parlamentos nacionales para que estos se pronunciaran y, además, la COSAC inició sus pruebas piloto en el año 2005 para agilizar la implementación del MAT [ARCE JANÁRIZ, 2010: 86]. En todo este tiempo la Comisión Mixta no participó, aduciendo falta de medios, hasta las pruebas piloto del año 2009.

Estas dos pruebas piloto versaron sobre la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales [COM (2009) 338] y sobre la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones [COM (2009) 154]. En ambos casos participaron también algunos Parlamentos autonómicos [ARCE JANÁRIZ, 2010: 86].

A partir del año 2010, ya con el Tratado de Lisboa en vigor, y hasta el fin de la IX Legislatura, la Comisión Mixta realizó 22 informes en 2010, y 12 informes más dos dictámenes en 2011. Hay que tener presente que las Cámaras fueron disueltas en septiembre de ese año, de manera que proporcionalmente la actividad en ambos años

---

(37) La información sobre el control del principio de subsidiariedad llevado a cabo por los Parlamentos nacionales puede consultarse en la plataforma ipex.eu, en la sección Unión Europea de la web del Senado y en la web del Congreso referente a la Comisión Mixta. En este apartado se han usado las tres fuentes para hacer el seguimiento de la actuación de la CMUE en estos dos últimos años y medio.

fue similar. De todos los informes y dictámenes emitidos solo tres de ellos presentaron reservas respecto al contenido de las propuestas de la Comisión. Se ven con más detalle estos informes y dictámenes.

Con respecto a los informes, el único que presenta reservas sobre subsidiariedad(38) es el 15/2010. La CMUE hace una valoración crítica de la propuesta analizada sobre la creación de una nueva agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud ya que, una vez acreditado el respeto al principio de subsidiariedad, “pide a la Comisión Europea que reconsidere la propuesta de creación de una Agencia para la gestión operativa de sistemas informáticos”(39). Es por lo tanto, un análisis del fondo de la cuestión, enmarcado en el diálogo político con la Comisión.

Asimismo, la Comisión Mixta emitió dos dictámenes que aunque no versaron estrictamente sobre subsidiariedad sí sirvieron para emitir votos en el marco del MAT. En el dictamen 1/2011 sobre la Directiva de reforma de la Directiva 2003/96/CE, la CMUE emite un dictamen señalando que “no tiene motivos para considerar que la Comisión Europea respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en relación con la propuesta de Directiva”(40) ya que esta no se recibió con la preceptiva ficha que la Comisión debiera remitirle para poder efectuar dicho control(41). Esta advertencia sobre la imposibilidad de realizar el análisis de subsidiariedad provino principalmente del informe que el Gobierno envió a la comisión parlamentaria donde señalaba las carencias de la propuesta recibida por parte de la Comisión [CAMISÓN YAGÜE, 2012: 39-42].

En el dictamen 2/2011, la CMUE analiza a la vez dos propuestas normativas de la Unión, estrechamente ligadas, sobre la patente

---

(38) Por otro lado, hay que señalar también que la CMUE en alguno de sus informes (informes 8 y 9 de 2011 o el informe 13/2010, por ejemplo) no solo no ve vulnerado el principio de subsidiariedad, sino que se congratula que la Comisión lleve a cabo dicha regulación ya que cree que son las instancias a nivel europeo las más adecuadas para realizarlo y no los Parlamentos nacionales.

(39) *BOCG*, serie A, núm. 373 de 9 de diciembre de 2010.

(40) *BOCG*, serie A, núm. 446 de 22 de junio de 2011.

(41) En este punto la CMUE comparte la opinión de KIIVER [2012], señalada en el primer bloque, de que la falta de justificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad puede ser motivo para emitir un dictamen razonado.

unitaria europea y las disposiciones respecto a su traducción. En ellas la Comisión Mixta señala que la propuesta “adolece de un defecto grave en la base jurídica que impide [...] entender que la Comisión Europea ha respetado el principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea”(42) . Sin embargo, el motivo principal de este dictamen no hay que buscarlo en el defecto jurídico observado por la Comisión Mixta tras advertencia del Gobierno, sino en el desacuerdo, de cariz político, en que los idiomas de trabajo sobre la patente unitaria no incluyera el español. Este desacuerdo político que el Gobierno estaba teniendo con sus socios en el Consejo, es respaldado con el dictamen motivado de la CMUE. Ante este hecho CAMISIÓN YAGÜE [2012: 116] muestra su discrepancia respecto a que el Parlamento actúe a órdenes del Gobierno. En efecto, como señala el autor, los Parlamentos nacionales deben velar por el cumplimiento de subsidiariedad y no preservar los intereses estatales, bien defendidos por los respectivos Gobiernos.

En resumen, en estos dos dictámenes la Comisión Mixta ha activado el mecanismo de alerta temprana cuando no existían reservas sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad. Este es un procedimiento impropio, especialmente en el segundo caso, ya que lo más pertinente hubiera sido encauzar las reservas a través del diálogo político con la Comisión(43). En cualquier caso, ninguna de las propuestas contó con los votos suficientes de otros Parlamentos nacionales como para activar la tarjeta amarilla.

En la X legislatura, con cambio de mayoría parlamentaria, la CMUE se ha mostrado más estricta en el control del cumplimiento del principio de subsidiariedad y ha emitido dos dictámenes razonados ya en el primer período de sesiones. Asimismo, ha emitido tres dictámenes con advertencias sobre subsidiariedad, incorrectamente etiquetados –al parecer del autor de este trabajo– como dictámenes, ya que no activan el MAT. Por último, ha emitido seis informes que no advierten violaciones del principio de subsidiariedad.

---

(42) *BOCG*, serie A, núm. 446 de 22 de junio de 2011.

(43) No obstante, la COMISIÓN [2012a: 5] afirma que respetará que los Parlamentos consideren emitir un dictamen motivado aunque no esté relacionado con la subsidiariedad.

De los cinco dictámenes razonados, como hemos indicado solo dos lo son en el sentido estricto: el dictamen 1/2012 y el 5/2012. El primero de ellos tuvo lugar en la primera sesión de la CMUE en la que se abordó los temas de subsidiariedad, el 6 de marzo. El segundo tuvo lugar en la última sesión celebrada antes del verano, el 12 junio. Según la información proporcionada por el letrado de la comisión parlamentaria Dr. Delgado-Iribarren(44), el origen del informe 5/2012 es el informe previo del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca, que alertó a la CMUE de los problemas de subsidiariedad de la iniciativa analizada.

Los otros tres dictámenes (2/2012, 3/2012 y 4/2012) confirman que la propuesta analizada no tiene problemas de subsidiariedad pero realizan algunas observaciones sobre ella. Así, por ejemplo, en el dictamen segundo se pide a la Comisión una mejor definición de uno de los conceptos de la propuesta. En el tercero, se incluyen en el dictamen ciertas observaciones realizadas en el informe recibido del Gobierno sobre la directiva. Y en el cuarto se señala que se respetan tanto la subsidiariedad como la proporcionalidad, pero se proponen ciertas medidas para mejorar el cumplimiento de este segundo principio en la iniciativa analizada. Es de destacar que en los dos últimos dictámenes la CMUE es consciente de que estos no entran dentro del ámbito del MAT y señala que deben enmarcarse en el diálogo político con las instituciones de la Unión.

Por último, en los seis informes señalados (1-6/2012) la CMUE considera que siempre se respeta el principio de subsidiariedad y además no hace ninguna observación, con la excepción del informe 1/2012. En este informe se recoge la opinión del Parlamento de Cataluña, que señala que pudiera afectar a competencias de las CCAA, aunque no se apela ni al MAT, ni al diálogo político.

## 2. *El control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos*

En este apartado, primeramente se describe el procedimiento habitual de control del principio de subsidiariedad por parte de los Parlamentos autonómicos y, posteriormente, se entra a analizar su puesta en práctica.

---

(44) A través de entrevista personal día 18 de junio de 2012 en el Congreso de los Diputados.

## 2.1 Procedimiento de control del principio de subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos

Muchas de las CCAA han sabido adaptarse con celeridad a los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa en referencia al control del principio de subsidiariedad [ARÉIZAGA, 2010: 65]. Algunas de las ellas ya lo hicieron en sus reformas de los Estatutos, tomando en consideración las disposiciones del malogrado ‘Tratado Constitucional’. Otras se han adaptado mediante reforma del Reglamento parlamentario. Asimismo, también muchas de ellas participaron de las pruebas piloto que organizaron el Comité de las Regiones, solo a nivel de regiones con poderes legislativos, o la COSAC, a nivel nacional con involucración regional. Sorprendentemente, mientras la CMUE llegó tarde al control de los asuntos europeos en comparación con otros Parlamentos nacionales, las CCAA (o muchas de ellas) han participado activamente desde un inicio [CARMONA, 2012: 156]. El procedimiento mediante el cual se lleva a cabo el control de subsidiariedad varía en cada Parlamento autonómico, no obstante, y sin entrar en la casuística, existe un procedimiento general común(45) que se expone a continuación.

Mediante correo electrónico la CMUE reenvía la propuesta legislativa de la Comisión, sin filtraje, a los Parlamentos de las CCAA(46). A continuación, la Mesa de la Cámara decide a qué comisión parlamentaria remite la realización del control. Algunas de ellas remiten a la comisión parlamentaria sobre asuntos europeos, otras a la comisión sectorial por razón de la materia. En ese momento, además, lo reciben los grupos parlamentarios que tienen la iniciativa para la adopción de un dictamen motivado. También cabe la posibilidad de que se constituya una ponencia en la comisión parlamentaria para elaborar dicho dictamen. Este se aprueba en comisión, o bien, en algunos casos, se avoca al Pleno de la Cámara. Por último, cuando el dictamen es aprobado se envía, también por vía telemática, a las Cortes Generales y, en concreto, a la CMUE.

---

(45) Para una información más detallada véase ARÉIZAGA [2011: 62-65].

(46) Este es el inicio de las cuatro semanas de plazo que tienen los Parlamentos para realizar el control de subsidiariedad

## 2.2 Primeras experiencias

A julio de 2012, diez Parlamentos autonómicos han participado del MAT. Estos son: Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León, Cataluña, Comunidad Autónoma Vasca, Extremadura, La Rioja y Murcia. Hasta mitad de 2012, las Comunidades Autónomas han emitido 96 informes sobre las propuestas analizadas por la CMUE, solo uno de ellos ha observado infracción del principio de subsidiariedad(47) y algún otro ha mostrado ciertas reservas(48). Las Comunidades más activas han sido Aragón y la Comunidad Autónoma Vasca con 32 y 28 informes respectivamente.

Los informes realizados por las CCAA tienen reflejo en los antecedentes del dictamen de la CMUE, siendo enumerados e indicando el sentido de los mismos, aunque no necesariamente resumidos. Cabe señalar además que, respecto a los primeros meses de aplicación en los cuales se recibían unos cinco informes de media para cada propuesta evaluada por la CMUE, se había pasado a final de la legislatura a dos [CAMISÓN, 2011: 285], lo cual muestra un descenso paulatino del interés de las Parlamentos autonómicos en el mecanismo. En el primer período de sesiones de esta legislatura esta media ha subido ligeramente, hasta llegar a dos y medio. Por último, cabe señalar que las CCAA han llegado a pronunciarse sobre iniciativas normativas europeas sobre las cuales la CMUE no ha dado su parecer, de manera que su opinión no ha sido recogida a través del MAT.

## 3. *Evaluación y conclusiones*

En el presente bloque se ha examinado el procedimiento general por el cual las Cortes y los Parlamentos autonómicos realizan el control del principio de subsidiariedad. Asimismo, se han repasado las primeras experiencias. A continuación, se realiza una evaluación general tanto a nivel nacional como autonómico y se apunta un posible modelo alternativo para corregir las disfunciones detectadas. Además, se detallan las conclusiones de este bloque.

---

(47) Véase el dictamen 5/2012 de la CMUE, donde se reseña el informe del Parlamento de la Comunidad Autónoma Vasca.

(48) Véase, por ejemplo, el informe 1/2012 de la CMUE donde se reseña el informe del Parlamento de Cataluña.

### 3.1 Evaluación crítica

Empezando por el análisis a nivel nacional, se constata que, aunque carecía de experiencia previa para desarrollar su actuación en el ámbito del control del principio de subsidiariedad, la CMUE ha realizado hasta 47 informes o dictámenes en poco más de dos años (de mayo 2010 a julio 2012). Por ello se puede decir que las nuevas prerrogativas otorgadas a los Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa han hecho que el Parlamento español se active en los asuntos europeos, ya que con anterioridad se trataba de un Parlamento anquilosado en este ámbito, en comparación con otros Parlamentos nacionales. Este avance se puede constatar en el número de sesiones que ha tenido esta Comisión Mixta en la IX Legislatura, que fue de 75, cuando en la anterior fue de 24. En el primer periodo de sesiones de la actual legislatura se ha reunido hasta en 11 ocasiones, por lo que la media se mantiene en relación con la anterior legislatura. Se puede afirmar por lo tanto, que la CMUE ha dado un salto tanto cuantitativo como cualitativo desde la implementación del MAT.

Sin embargo, pueden identificarse algunos problemas de funcionamiento. Señala VILA RAMOS [2010: 304] que para que la Comisión Mixta pueda ejercer con toda plenitud las competencias otorgadas por el Tratado de Lisboa, esta debiera de disponer de mayores medios técnicos y humanos. No obstante, según el parecer del letrado de la CMUE Dr. Delgado-Iribarren, el cual fue entrevistado para el presente trabajo, el problema limitante no es la carencia de medios, sino la falta de un mayor interés político por parte de los parlamentarios en sacar mayor partido del MAT. Una posible ampliación del plazo o un número mayor de letrados ayudando a los parlamentarios no servirían para dar un salto cualitativo, sino que el mecanismo tiene que ser de mayor interés para los parlamentarios para que pueda mejorar su aplicación a nivel nacional. En este sentido, hay que tomar una perspectiva más centrada en la eficacia para conseguirlo.

Para ello, primero, se deben seleccionar mejor las propuestas normativas que verdaderamente sean de interés, partiendo de la información recibida por la representación permanente de las Cortes en Bruselas. Segundo, se deben realizar informes breves y sólidos, para facilitar las tareas a la Comisión. Y tercero, se debe buscar la coordinación con otros Parlamentos nacionales para conseguir iniciar los

procedimientos de tarjetas amarillas y naranjas. Así pues, cuanto mayor utilidad observen los parlamentarios en el MAT, mayor interés tendrán en utilizar el mecanismo y mejor será su evolución en los próximos años. No obstante, la tendencia actual sigue siendo positiva y con el tiempo los parlamentarios de la CMUE se han ido adaptando a la aplicación del MAT.

A nivel regional, la evaluación no tiene una perspectiva tan optimista. Aunque cabe subrayar que las CCAA han sido pioneras, junto con Austria y Alemania, en la aplicación del MAT a nivel regional, en comparación con otros Estados miembros con regiones con poderes legislativos, este entusiasmo inicial se ha visto mermado por la casi nula relevancia práctica de su participación. Así, en este trabajo se comparte la opinión de CARMONA [2012: 158-159] al afirmar que la aplicación del mecanismo a nivel regional deja a los informes emitidos por Parlamentos autonómicos “despojados de eficacia” y relegados a “lo meramente testimonial”. Son dos los problemas principales observados en la práctica en la aplicación del MAT a nivel autonómico.

Primero, una escasez de medios y tiempo más acusada que a nivel nacional. Los Parlamentos de las CCAA reciben toda la información remitida por parte de la Comisión a la CMUE, sin criba. El Parlamento regional debe seleccionar aquello que considera de su interés, debe realizar el análisis jurídico-político y debe elaborar el informe en el tiempo de cuatro semanas. Todo ello con unos servicios jurídicos insuficientes para analizar tal volumen de información. Con el añadido, además, de que el Parlamento corre el peligro de dejar pasar sin evaluar alguna iniciativa europea que le afectaba y que no supo identificar a tiempo, dando a entender un consentimiento tácito no deseado [VARA ARRIBAS, 2011: 24]. Este problema choca, por tanto, con el objetivo de europeización de los Parlamentos regionales y la politización de los asuntos europeos ya que, aunque sea por imposibilidad material, no pueden dar abasto a toda la información recibida. Todo ello puede acabar banalizando el MAT en su aplicación regional [PALOMARES, 2011: 21].

A este primer problema hay que sumar un segundo de mayor importancia: la irrelevancia práctica del trabajo realizado por los Parlamentos regionales. En efecto, cuando un Parlamento regional emite un dictamen motivado sobre una iniciativa europea, la CMUE puede

adoptar tres posturas. Primera, no pronunciarse sobre esa iniciativa, por lo que el dictamen del parlamento regional no llegaría a Bruselas a través del MAT. Segunda, pronunciarse favorablemente sobre la iniciativa, en cuyo caso no tiene la obligación de hacer constar la opinión del parlamento regional. Y tercera, pronunciarse en sentido negativo, emitiendo un dictamen motivado, pero en cuyo caso la ley únicamente prevé que en el mismo se enumeren los dictámenes autonómicos recibidos y se incluya referencias de consulta de estos. En resumen, los dictámenes de los Parlamentos regionales no son vinculantes en la posición de la CMUE; tampoco en los casos en que la iniciativa europea verse sobre competencias exclusivas autonómicas. Todo ello lleva a la frustración. Como señala CAMISÓN YAGÜE [2011: 291], en relación a la aplicación autonómica del MAT, se trata de un “cosmético democrático” porque lo que se ha conseguido es “que los Parlamentos Autonómicos puedan conocer qu[é] propuestas normativas [...] comienzan a ser discutidas en la UE algo que ya podían conseguir por otras vías”.

Por lo tanto, a nivel autonómico la perspectiva es negativa. El poco efecto de los informes de los Parlamentos autonómicos en la opinión de la CMUE y la aun menor capacidad de influencia sobre la Comisión, hacen que el MAT a nivel regional sea cada vez de menor interés para los parlamentarios autonómicos y que el mecanismo pierda su atractivo. Este defecto es relevante ya que es incompatible con el propio principio de subsidiariedad, a través del cual se quiere acercar la política al nivel más cercano al ciudadano. Además, esta carencia no contribuye a europeizar los Parlamentos regionales con poderes legislativos, claves en la aplicación de la normativa de la Unión, ni permite que estos puedan rendir cuentas también a la actuación de la Comisión. Por ello, en el próximo apartado se apunta una propuesta de mejora de la aplicación del MAT en España, tanto a nivel nacional como autonómico. Ya que la solución al segundo, pasa por modificar también el primero.

### 3.2 Propuesta de mejora

En el presente trabajo se considera que la aplicación del MAT a nivel español, dentro de los márgenes de lo establecido en el Tratado y con las modificaciones introducidas por la ley 8/1994 de la CMUE, pudiera ser mejorado. En primer lugar, para una mayor eficacia de la

influencia tanto de las CCAA como de la CMUE, se deberían identificar con celeridad las propuestas de interés. Para ello deberían utilizarse las múltiples herramientas que ofrecen el IPEX o el representante permanente en Bruselas. Las autonomías también podrían destinar un único representante permanente de los Parlamentos de las CCAA en Bruselas dedicado a la función de identificar las iniciativas de interés regional. Asimismo, este representante podría enviar las propuestas en la lengua original, sin esperar a la traducción y al envío oficial por parte de la Comisión, con lo que se conseguirían un par de semanas más para realizar una evaluación más pausada [STRAUB, 2010: 33]. Con todo ello se ganaría en rapidez, coordinación y eficacia.

No obstante, cualquier avance en estos aspectos sin que haya cambios en la relevancia de los Parlamentos regionales en el MAT no cambiaría el desencanto autonómico por este control. Por ello, las CMUE, con un deseable acuerdo con las CCAA, debería cambiar la ley 8/1994 dando pie a que los dictámenes autonómicos puedan ser relevantes en el MAT.

La solución propuesta en este trabajo es dividir los dos votos que posee España en el MAT. Para el primer voto, se encargaría el dictamen o bien a la comisión sectorial del Congreso de los Diputados por razón de la materia o bien a una comisión parlamentaria especializada en asuntos europeos. La primera posibilidad sería un modelo ideal ya que permitiría involucrar a todos los parlamentarios. En la práctica, sin embargo, tiene defectos, detectados por ejemplo en el Parlamento catalán, donde los parlamentarios muestran falta de interés por el mecanismo por tratarse de un procedimiento extraño para ellos<sup>(49)</sup>. La segunda, por el contrario, asegura un control más sistemático y eficaz del respeto del principio de subsidiariedad a través del mecanismo pero queda limitado a un número escaso de parlamentarios. En este trabajo se propone un procedimiento mixto, donde la comisión parlamentaria especializada en la UE coordine el procedimiento parlamentario y la comisión parlamentaria por razón de la materia sea consultada en los aspectos específicos de la propuesta normativa de la

---

(49) Según información proporcionada por el letrado del Parlamento de Cataluña, F. Domínguez, en una entrevista personal en la sede del Parlamento, el día 27 de julio de 2012.

Unión. De esta manera, se permite conjugar la eficacia de la primera, con el conocimiento de la materia de la segunda. Además, permite que todos los parlamentarios participen, en algún grado, en el MAT.

De los dos votos que posee España en el mecanismo, en la propuesta aquí presentada el segundo se asignaría formalmente al Senado(50), aunque estaría destinado a dar voz a las CCAA. En efecto, la Cámara territorial recibiría directamente las propuestas normativas comunitarias y estas serían remitidas inmediatamente a los Parlamentos autonómicos. Estos Parlamentos, a través de una comisión especializada en asuntos europeos o través de la comisión por razón de la materia(51), podrían emitir su dictamen sobre la propuesta comunitaria. Este dictamen podría ser favorable a la propuesta de la Unión, podría contener ciertas apreciaciones o solicitar ser un dictamen razonado. Todas las opiniones emitidas serían enviadas al Senado y este recogería en un único dictamen todos los comentarios recibidos.

No habría de ser inconveniente que los comentarios fueran contrapuestos y que, por consiguiente, el dictamen final fuera incongruente, ya que el objetivo del informe es que la Comisión tenga conocimiento de todas las apreciaciones autonómicas y dé cumplida respuesta a ellas. Mayor problemática generarían las solicitudes de dictámenes razonados, a contabilizar como votos en el MAT. En efecto, sería excesivo considerar que todos los parlamentos autonómicos pudieran activar el mecanismo cada vez que no estuvieran de acuerdo con una propuesta, ya que ello los situaría al mismo nivel que cualquier otro Parlamento nacional. Por ello, en la propuesta que aquí se presenta, se defiende que los Parlamentos autonómicos debieran solicitar la emisión de un voto razonado a la Cámara territorial, y esta, habiendo considerado las opiniones de los demás Parlamentos autonómicos, pudiera hacer suya la solicitud y, en su caso, emitir un dictamen razonado en nombre del Senado. En caso de que no accediera a la petición, los comentarios del

---

(50) Esta separación de los dos votos en las dos Cámaras es necesaria para respetar el Tratado, que establece que en caso de Parlamentos bicamerales cada Cámara deberá tener un voto.

(51) Pudiera aplicarse aquí también el comentario expuesto con anterioridad sobre quién debiera redactar el informe de cumplimiento del principio de subsidiariedad en el Congreso de los Diputados.

Parlamento autonómico solicitante serían igualmente incluidos en el dictamen final emitido por el Senado.

Como puede comprobarse, la propuesta aquí presentada es de tipo federal —como lo es el propio MAT a nivel europeo—, por este motivo, para que esta funcionara adecuadamente, sería necesaria una reforma del Senado, también en sentido federal. Una reforma que conllevaría que las CCAA directamente podrían defender sus solicitudes de dictámenes en el propio Senado y sería un marco de diálogo con las autonomías en el marco del MAT. Si, desafortunadamente, la reforma del Senado no tuviera lugar, una comisión parlamentaria habría de encargarse de redactar el dictamen final habiendo recogiendo fielmente las opiniones de los parlamentos autonómicos. En el caso de una solicitud de un dictamen razonado, habría de aprobarse por mayoría simple, de manera que verdaderamente el voto emitido representara también la voluntad de la Cámara.

En resumen, mediante esta propuesta los Parlamentos regionales dispondrían de más tiempo (un mínimo de 8 semanas) y mayor estatus, de manera que se enmendaría la irrelevancia a la que lleva las actuales disposiciones. Asimismo, el Congreso de los Diputados por su lado, conservaría un voto que podría utilizar preferentemente para aquellas propuestas normativas de la Unión que afectarían a las competencias del Estado central. No obstante, si no se corrigiera la situación actual que impide a las CCAA tener relevancia en el mecanismo de alerta temprana, se comparte en el presente trabajo la opinión de KIIVER [2012: 41]. Este autor señala que, en el caso de que los parlamentos regionales estén verdaderamente interesados en dar a conocer su opinión respecto a una propuesta comunitaria, podrían enviar su informe a las partes interesadas que consideren oportunas incluyendo la Comisión, el Consejo y miembros del Parlamento Europeo. En este sentido, aunque su opinión no pudiera ser considerada mediante el MAT, sí podría incorporarse a la propuesta normativa a través de los principales actores involucrados en el procedimiento legislativo comunitario.

### 3.3 Conclusiones provisionales

A lo largo de este bloque se ha descrito la base jurídica a partir del cual se desarrolla el MAT en España y el procedimiento práctico de su aplicación tanto a nivel nacional como autonómico. Asimismo, se

han señalado los principales problemas detectados y se han formulado propuestas para solventarlos. Del análisis de estas cuestiones se extraen las siguientes conclusiones:

1.—El procedimiento de aplicación del MAT a nivel nacional no sufre de grandes carencias de medios a disposición de los parlamentarios. Aunque siempre pueden incrementarse, no son el elemento limitante del proceso.

2.—Dado que nos encontramos en los primeros años de la puesta en práctica de un mecanismo altamente complejo, el mecanismo no funciona aún a la perfección. Falta mayor rodaje e incrementar el interés de los parlamentarios en el MAT mediante unos procedimientos que mejoren la eficiencia.

3.—Para ello, se recomienda en este trabajo que la elección de las propuestas de la Comisión que se desean analizar sea más selectiva, centrándose en aquellas en que se detectan mayores problemas de subsidiariedad. Asimismo, para un control que desee tener mayor influencia en las instituciones de la Unión, es necesario mejorar la coordinación con otros Parlamentos nacionales. Aquí, la figura del representante permanente en Bruselas debe jugar un papel crucial.

A nivel nacional, las Cortes Generales pueden, si mejoran la eficiencia en la aplicación del MAT mediante las medidas propuestas, tener una influencia efectiva sobre la Comisión. Esto no es así a nivel autonómico. Por ello, en este bloque se han hecho propuestas a nivel regional para mejorar la efectividad, así como cambios legales para dar mayor peso a los Parlamentos de las CCAA.

4.—Para mejorar la efectividad, se ha propuesto la creación de una única representación permanente en Bruselas de los Parlamentos de las CCAA que mediante herramientas de cooperación interparlamentaria a su disposición, como el IPEX o la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, pueda identificar con antelación las propuestas normativas de la Comisión que afecten a las competencias autonómicas. Esta representación, análoga a la de las Cortes Generales, también podría hacer funciones de coordinación con otros Parlamentos nacionales o regiones con poderes legislativos, tanto españolas como de otros Estados miembros.

5.—Sin embargo, para dar mayor relevancia a los Parlamentos autonómicos, son necesarios cambios legales a nivel nacional. Sería necesario modificar, al menos, la ley 8/1994 por la que se regula la CMUE para realizar los siguientes cambios:

- a) Asignar los dos votos que otorga el MAT a España a cada una de las Cámaras.
- b) En el Congreso de los Diputados el control del principio de subsidiariedad se centraría en las propuestas que sean de competencia estatal.
- c) El segundo voto estaría formalmente destinado al Senado, pero en la práctica correspondería a las CCAA. Estas podrían redactar sus opiniones que serían recogidas en un dictamen elaborado por el Senado. Los parlamentos autonómicos podrían solicitar la emisión de un voto en el marco del MAT; en ese caso, el Senado debiera someter a votación esta petición.

Esta propuesta de mejora en el ámbito regional está inspirada, por tanto, en el funcionamiento del MAT de cariz federal a nivel de los Parlamentos nacionales y es coherente con el propio principio de subsidiariedad de acercar la decisión lo máximo posible al ciudadano. Y como se ha visto esta solución, al menos parcialmente, es la que eligió Alemania mediante los dictámenes motivados que emite el *Bundesrat*.

#### IV. CONCLUSIONES

En este trabajo se ha estudiado el control del principio de subsidiariedad en España tras el Tratado de Lisboa, tratado que incluye el mecanismo de alerta temprana (MAT) para llevar a cabo dicho control. En un primer bloque se ha analizado el MAT en su conjunto, detallando el procedimiento del mecanismo, sus límites, las herramientas de cooperación interparlamentaria para llevarlo a cabo y las primeras experiencias a nivel nacional y a nivel de las regiones con poderes legislativos. En un segundo bloque, se ha estudiado la aplicación de este mecanismo a nivel español. Se ha analizado la implementación tanto por parte de las Cortes Generales como por los Parlamentos autonómicos, prestando atención al procedimiento para llevar a cabo el control de subsidiariedad y su implementación. Tras este análisis, se ha llegado a las siguientes conclusiones:

1.—El MAT, en su conjunto, no ha permitido a los Parlamentos nacionales influir efectivamente en las propuestas de legislación de la Unión. Sin embargo, sí ha hecho despertar a los Parlamentos nacionales que eran menos activos en asuntos europeos. Este mecanismo, por lo tanto, ha europeizado las Cámaras legislativas de los Estados miembros y a sus miembros, que toman más en consideración los asuntos europeos cotidianos.

2.—Dado que nos encontramos en los primeros años de la puesta en práctica de un mecanismo altamente complejo, este todavía no funciona a la perfección. No obstante, según se ha constatado en este trabajo, a nivel del Parlamento nacional español el procedimiento de aplicación del MAT no sufre de grandes carencias de medios a disposición de los parlamentarios. En consecuencia, este no es el elemento limitante, sino que es el interés del parlamentario en usar el mecanismo.

3.—Para incrementar el interés de los parlamentarios en el MAT son necesarios unos procedimientos más eficientes que permitan a los miembros el Parlamento ser conscientes de la utilidad de su trabajo. Para hacer el proceso más eficiente, se recomienda en el presente estudio que tanto a nivel nacional como autonómico el filtraje de las propuestas normativas de la Comisión que se desean analizar sea más selectiva, centrándose en aquellas en que se detectan mayores problemas de subsidiariedad.

En relación a las Cortes, para un control que desee tener mayor influencia en las instituciones de la Unión, es necesario mejorar la coordinación con otros Parlamentos nacionales. Aquí, la figura del representante permanente en Bruselas debe jugar un papel crucial. En relación con los Parlamentos autonómicos, se ha propuesto la creación de una figura análoga para el conjunto de Parlamentos autonómicos para que identifique, con antelación, las propuestas normativas de la Comisión que afecten a las competencias autonómicas con antelación.

4.—No obstante, a nivel autonómico las mejoras en eficiencia resultarían insuficientes para aumentar el interés de los parlamentarios ya que el mecanismo a este nivel continuaría siendo inocuo. Por ello, en este trabajo se han propuesto cambios legales para dar mayor peso a los Parlamentos de las CCAA, repartiendo los dos votos de las Cortes entre las dos Cámaras. El primer voto correspondería al Congreso

de los Diputados. Y el segundo voto sería asignado al Senado, aunque estaría gestionado por las CCAA y estas gozarían de los medios, el tiempo y sobre todo el estatus necesario para poder participar en el MAT en condiciones de igualdad en defensa de sus competencias.

En resumen, el MAT no es en la práctica un mecanismo de influencia directa en la legislación de la Unión por parte de los Parlamentos nacionales, pero sirve para europeizar las Cámaras legislativas y sus parlamentarios. Por ende, también contribuye a paliar el déficit democrático de la Unión, ya que el mecanismo permite a los legisladores nacionales controlar, en cierto grado, la acción del ejecutivo supranacional europeo. Los problemas de eficiencia detectados a nivel nacional se podrían corregir con los pequeños ajustes apuntados y un mayor rodaje en la aplicación del mecanismo. Sin embargo, en relación con el control de subsidiariedad por parte de las CCAA, el problema es estructural. Si se defiende el principio de subsidiariedad y se desea que la europeización impregne también a las instituciones políticas más cercanas al ciudadano, las CCAA deberían poder participar en el control de subsidiariedad en defensa de sus competencias al mismo nivel que los Parlamentos nacionales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ, E., FOSSAS, E. y CABELLOS, M. À. (2005) *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*. Barcelona: Col·lecció de testimonis parlamentaris núm. 22, Parlament de Catalunya.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2010) “Prontuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea”. *Asamblea*, 23: 71-99.
- ARÉIZAGA HERNÁNDEZ, J. C. (2010) “La participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución”. *Asamblea*, 23: 29-70.
- CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2012) *Las cortes generales y el control del principio de subsidiariedad: una visión práctica*. Madrid: Madrid.
- CAMISÓN YAGÜE, J. A. (2011) “La asamblea de Extremadura y el control del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana”. *Revista d’Estudis Autonòmics i Federals*, 14: 264-320.

- CARMONA CONTRERAS, A. M. (2012) “¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana”. *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 16: 141-176.
- CAROZZA, P. (2003) “Subsidiarity as a Structural Principle of International Human Rights Law”. *The American Journal of International Law*, 97 (1): 38-79
- COMISIÓN EUROPEA (2012a) “Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality”. COM(2012) 373.
- COMISIÓN EUROPEA (2012b) “Annual Report 2010 on Relations between the European Commission and National Parliaments”. COM(2011) 375.
- COMISIÓN EUROPEA (2011a) “Report from the Commission on Subsidiarity and Proportionality”. COM(2011) 344.
- COMISIÓN EUROPEA (2011b) “Annual Report 2010 on Relations between the European Commission and National Parliaments”. COM(2011) 345.
- COMISIÓN EUROPEA (1975) “Report on European Union. COM (75) 400 final
- DOMÍNGUEZ GARCÍA, F. (2010) “Las CC.AA. y el control parlamentario del principio de subsidiariedad de los proyectos de los actos legislativos europeos: primeros pasos” en TUÑÓN, J (coord.). *Escenarios presentes y futuros de las regiones en la Unión Europea* Sevilla: Factoría de Ideas, Centro de Estudios Andaluces.
- ENDO, K. (1994) “The Principle of Subsidiarity: from Johannes Althusius to Jacques Delors”. *Hokkaido Law Review*, 44 (6): 652-553.
- FERNÁNDEZ ALLES, J.J. (2011) “El parlamentarismo español ante el sistema alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: a propósito de la V conferencia sobre subsidiariedad”. *Revista General de Derecho Constitucional*, 11: 5-29.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2008a) “Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa”. *Jean Monnet / Robert Schuman Paper Series*, 8 (16): 1-33.
- FERRER MARTÍN DE VIDALES, C. (2008b) *Los Parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Madrid: Dilex.
- FØLLESDAL, A. (1998) “Subsidiarity”. *The Journal of Political Philosophy*, 6 (2): 231-259.
- JANČIĆ, D. (2012) “The Barroso Initiative: Window Dressing or Democracy Boost?” *Utrecht Law Review*, 8 (1): 78-91.
- JANS, T. y PIEDRAFITA, S. (2009) “The role of national parliaments in European Decision-making”. *EIPASCOPE* 2009/1: 19-26.

- KIIVER, P. (2012) *The Early Warning System for the Principle of Subsidiarity: Constitutional theory and empirical reality*. Oxford: Routledge Research in EU Law.
- KIIVER, P. (2008) "The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity". *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 15: 77-83
- MILLON-DELSON, C. (1992) *L'État subsidiaire. Ingérence et non-ingérence de l'État: le principe de subsidiarité aux fondements de l'histoire européenne*. Paris: Presses Universitaires de France.
- PALOMARES AMAT, M. (2011) "La participación del parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad". *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38: 19-58.
- PIEDRAFITA, S. (2012) "Desparlamentarización e intentos de reparlamentarización del proceso de integración europea" en MOLINA, I., SALVADOR, M. y KÖLLING, M. (eds.) *Democracia parlamentaria, subsidiariedad e integración europea*. CEPC, Madrid. (En prensa)
- RAUNIO, T. (2010) "Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments" *Working paper Real Instituto Elcano*, 36.
- RUIZ DE GARIBAY, D. (2011) "Relations between national parliaments and the European Parliament: opportunities and challenge". *ARI*, 153.
- STRAUB, P (2010) "Les mesures adoptades pels parlaments regionals per a l'aplicació del principi de subsidiarietat a la Unió Europea. Especial referència al model alemany" en VV.AA. *L'aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat*. Barcelona: Col·lecció de testimonis parlamentaris, 31: 25-34, Parlament de Catalunya.
- SZELIGOWSKA, D. y MINCHEVA, E. [2012] "The European Citizens' Initiative – Empowering European Citizens within the Institutional Triangle: A Political and Legal Analysis". *Cahiers de recherche politique de Bruges*, 24: 52-80.
- VARA ARRIBAS, G. (2011) "El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: recomendaciones para una estrategia europea". *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 2: 24-32.
- VARA ARRIBAS, G y BOURDIN, D. (2010). *The Role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*. Bruselas: Comité de las Regiones, UE.
- VILA RAMOS, B (2010) "El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español". *Asamblea*, 22: 281-312.