

La recepción del mecanismo de alerta temprana para el control preventivo de la subsidiariedad a nivel estatal y autonómico. Una aproximación al caso andaluz

MIRYAM RODRIGUEZ-IZQUIERDO SERRANO
ANA M^º CARMONA



El Centro de Estudios Andaluces es una entidad de carácter científico y cultural, sin ánimo de lucro, adscrita a la Consejería de la Presidencia de la Junta de Andalucía.

El objetivo esencial de esta institución es fomentar cuantitativa y cualitativamente una línea de estudios e investigaciones científicas que contribuyan a un más preciso y detallado conocimiento de Andalucía, y difundir sus resultados a través de varias líneas estratégicas.

El Centro de Estudios Andaluces desea generar un marco estable de relaciones con la comunidad científica e intelectual y con movimientos culturales en Andalucía desde el que crear verdaderos canales de comunicación para dar cobertura a las inquietudes intelectuales y culturales.

Las opiniones publicadas por los autores en esta colección son de su exclusiva responsabilidad

© Autores

© 2010. Fundación Centro de Estudios Andaluces. Consejería de la Presidencia. Junta de Andalucía. Ejemplar gratuito. Prohibida su venta.



Centro de Estudios Andaluces
CONSEJERÍA DE LA PRESIDENCIA

P2010/02

La recepción del mecanismo de alerta temprana para el control preventivo de la subsidiariedad a nivel estatal y autonómico. Aproximación al caso andaluz

Miryam Rodríguez-Izquierdo Serrano
Departamento de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

Resumen

El documento de trabajo, elaborado en el marco del proyecto “Escenarios de participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), describe y analiza el nuevo procedimiento de control del principio de subsidiariedad en el Tratado de Lisboa y la manera en la que los parlamentos autonómicos pueden participar en el mismo, con especial atención a la actividad que el parlamento andaluz ha desarrollado al respecto hasta el momento.

La subsidiariedad es un concepto que se integra en los Tratados europeos a partir de Maastricht y que se refiere al ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros. Cuando la competencia compartida puede ser ejercida por el Estado con resultados satisfactorios desde el punto de vista de los objetivos que persigue Europa, la Unión Europea debe abstenerse de actuar en favor del Estado. En los Estados política y territorialmente compuestos, como es el caso español, puede ocurrir que la competencia compartida esté asignada a la Comunidad Autónoma dentro del reparto de competencias que la Constitución y los Estatutos de Autonomía han establecido desde los años ochenta hasta ahora. En ese caso, la decisión sobre si la Unión Europea debe actuar o abstenerse debería tener en cuenta si la Autonomía, en lugar del Estado, está capacitada para conseguir la satisfacción de los objetivos europeos.

Como puede deducirse, el procedimiento de aplicación del criterio de la subsidiariedad cada vez que la Unión quiere ejercer una competencia es un proceso complejo, con una alta dificultad técnica. Desde

- E-mail autora: miryamrizq@us.es
- La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras

los años noventa hasta ahora, se han intentado algunos procedimientos de aplicación y de control de la subsidiariedad, con resultados bastante pobres. El Tratado de Lisboa, recogiendo casi literalmente lo que ya proponía el Tratado Constitucional, establece un nuevo intento de convertir la subsidiariedad en un principio operativo y que sirva para discernir hasta qué punto es la Unión y hasta qué punto son los Estados, o las Autonomías, los que deben actuar. Ese nuevo procedimiento, que se ha denominado sistema de *alerta temprana*, en una traducción de su denominación inglesa *early warning system*, consiste en un mecanismo de transmisión de información y de diálogo entre la Comisión Europea y los Parlamentos estatales, los cuales tienen la posibilidad de objetar si consideran que la subsidiariedad está siendo vulnerada a través de una propuesta legislativa europea. Consiste, por tanto, en dar la palabra a los legisladores estatales antes de que se apruebe un acto que pueda bloquear la capacidad de actuación del Estado en materias en las que éstos podrían, por sí mismos, establecer regulaciones eficaces.

Al mismo tiempo, el mecanismo prevé que los parlamentos regionales en los Estados política y territorialmente descentralizados también participen en ese diálogo, puesto que cuando la competencia de la que se esté tratando sea una competencia autonómica, en lugar de estatal, es lo conveniente. La implementación de la *alerta temprana* en cada uno de los Estados miembros se está realizando de conformidad con sus normas constitucionales y con sus tradiciones jurídicas. En España, la implementación se ha iniciado con la aprobación de la Ley la *Ley 24/2009 de modificación de la Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007*. En ese texto, se establece la manera en la que las Cortes Generales van a encargarse del control del respeto al principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas que haga la Comisión y también se tiene en cuenta que tales propuestas serán remitidas a los Parlamentos autonómicos para que éstos, si lo estiman conveniente, formulen dictámenes en los que objeten a la manera en la que la propuesta legislativa de la que se trate incide en las competencias autonómicas. En otras palabras: que los Parlamentos autonómicos se pronuncien sobre si se respeta o no el canon de la subsidiariedad.

En este contexto de implementación, el Parlamento andaluz apenas ha empezado por adoptar una regulación para el procedimiento, a través del Acuerdo de la Mesa del Parlamento con la Junta de Portavoces de 18 de noviembre de 2009, pero la actividad de control aún no ha iniciado su rodaje en esta Comunidad, cuando otras autonomías ya llevan tiempo colaborando con los ensayos del procedimiento que vienen realizándose desde el año 2005.

-
- E-mail autora: miryamrizq@us.es
 - La presente investigación se ha realizado en el marco Proyecto “Escenarios de Participación regional en la Unión Europea” (PRY009/09), dirigido por la Dra. Doña Ana María Carmona Contreras

- I.-El principio de subsidiariedad y la Unión Europea.
- II.-Subsidiariedad y competencias de las Autonomías regionales.
- III.-La visibilidad institucional de los entes subestatales a partir del mecanismo de alerta temprana: del Tratado Constitucional a Lisboa.
- IV.-La recepción a nivel interno del mecanismo de alerta temprana.
 - 4.1.-Cambios en el marco normativo estatal;
 - 4.2.-Cambios en los marcos normativos autonómicos.
- V.-La recepción del mecanismo de alerta temprana en Andalucía.
- VI.-Conclusiones.

I.-El principio de subsidiariedad y la Unión Europea

Una de las circunstancias que ha traído el progresivo crecimiento de la actividad de la Unión Europea, de su volumen de legislación y de la cantidad y calidad de los ámbitos materiales de las competencias atribuidas, ha sido la reacción de cautela por parte de los Estados miembros y de los entes subestatales. Temerosos de ir vaciándose de manera solapada de ámbitos de competencia propios, los Estados y sobre todo las Autonomías regionales, regiones con competencias legislativas dentro de la Unión¹, emprendieron a partir de los años ochenta la búsqueda de algún criterio de freno, capaz de condicionar las actuaciones de las instituciones europeas en función de las posibilidades de actuación de los Estados, entes regionales y entes locales. Ese criterio de freno fue proyectado, en los noventa, en el principio de subsidiariedad, el cual fue introducido en el en el sistema jurídico de la Unión Europea a través del Tratado de Maastrich². En teoría, se trataba de un concepto de corte federal, referido a la autonomía de los entes menores integrados en una organización mayor, en un sistema compuesto. En la práctica, no había experiencias reales de funcionamiento de la subsidiariedad como elemento delimitador o de apuntalamiento de tal autonomía³.

¹ P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004.

² D. Z. CASS, "The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Union", *Common Market Law Review*, num. 29, 1992, pp. 1107-1136.

³ V. CONSTANTINESCO, "Who's afraid of subsidiarity", *Yearbook of European Law*, 1991, pp. 33-55. G. A. Bermann, "Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States", *Columbia Law Review*, vol. 94, 1994, pp. 331-456.

La pretensión, sin embargo, fue que el principio de subsidiariedad sirviera como cortafuegos, de manera que, antes de actuar, la Unión Europea tuviera en consideración las posibilidades de actuación de los Estados y, en caso de que éstos pudieran alcanzar por sí mismos los objetivos marcados, se abstuviera de actuar. La incorporación del principio en el Tratado de Maastricht fue el inicio de una serie de reflexiones y acuerdos acerca de la manera de hacer efectivo el principio de subsidiariedad, que tuvieron su culminación en un protocolo anexo al Tratado de Ámsterdam. Allí se diseñaba un mecanismo de control previo de la subsidiariedad basado en una serie de consultas e informes que la Comisión debería realizar cada vez que fuera a impulsar la adopción de un acto jurídico. Dicho mecanismo obtuvo exiguos resultados, ya que desde el punto de vista de la Comisión el respeto a la subsidiariedad se avalaba, simplemente, con la afirmación de la necesidad de la acción a escala europea. Poco más. El principio de subsidiariedad, por otra parte, tampoco consiguió un mayor desarrollo en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, por lo que las expectativas depositadas en él por parte de ciertos actores políticos e institucionales se vieron completamente defraudadas⁴.

Desde un primer momento, como expondremos a continuación, la mayor decepción fue para las regiones con competencias legislativas dentro de los Estados miembros que, pese a haber sido los principales impulsores de la inclusión de la subsidiariedad en los Tratados, no obtuvieron en ellos ningún protagonismo ni facultad en su control. Por ese motivo, el cambio de situación que ha traído la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es importante para las Autonomías regionales dentro de la Unión. La nueva definición de la subsidiariedad, el mecanismo de alerta temprana y la reubicación del Comité de las Regiones como portavoz de reclamaciones por vulneración del principio de subsidiariedad son oportunidades interesantes para dar voz a los entes subestatales en la reivindicación de ámbitos de actuación propios a los que, si bien han de compartirlos con la Unión, no tienen por qué renunciar.

⁴ A. ESTELLA DE NORIEGA, *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000; E. ALBERTÍ, E. FOSSAS, M.A. CABELLOS, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

II.-Subsidiariedad y competencias de las Autonomías regionales

La situación descrita como inicio de este trabajo, en la cual las antiguas Comunidades Europeas fueron engordando su “cartera” de competencias en cada reforma de los Tratados, ha tenido una doble repercusión sobre las regiones comunitarias que tienen competencias legislativas dentro de sus respectivos Estados. Por una parte la atribución de competencias las ha obligado a desprenderse, o a compartir con el ámbito europeo ámbitos de regulación sobre los que las regiones tenían facultades, bien legislativas, bien de ejecución. Mientras, por otra parte, tales materias han pasado a ser reguladas en el seno de instituciones europeas -Comisión, Consejo, Parlamento- en las que las regiones carecen de voz propia. Incluso teniendo en cuenta la concesión que el antiguo 203 TCE, y ahora el 16.2 TUE, hace a la participación en el Consejo de representantes de los entes regionales, las dinámicas de decisión comunitarias no privilegian en ningún sentido la posición de los entes subestatales afectados por el ejercicio de competencias a escala europea⁵.

Tal desplazamiento de las Autonomías regionales en las decisiones sobre competencias propias empezó a ser objeto de queja y reivindicación entre los actores regionales europeos. En los años ochenta empezaron a organizarse a nivel continental para conseguir tener una oportunidad de ser escuchados en los foros de decisión europeos. En 1985, justo antes de los acuerdos que llevaron al Acta Única Europea, se creó la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE) que fue la principal impulsora de la subsidiariedad en las dos Conferencias Intergubernamentales en las que se gestó el Tratado de la Unión Europea. El deseo de las regiones, lideradas por los Länder alemanes, era que los Tratados recogiesen el hecho regional, haciendo expresa mención a la dimensión subestatal de las políticas comunitarias.

⁵ A. M. CARMONA CONTRERAS, “La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea: especial referencia al caso español”, F. J. Maria Portilla (dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2009, pp- 31-52.

Proponía la ARE que la subsidiariedad fuera recogida en los siguientes términos: “La Comunidad ejecutará las competencias que conforme a este Tratado le incumben, sólo si y en cuanto sea necesario el actuar de la Comunidad para lograr de una manera eficaz los objetivos indicados en este Tratado y si para ello no bastaran las medidas de los Estados-miembro individuales o de los *Länder, Regiones y Comunidades Autónomas*”⁶.

La dimensión territorial del principio, sin embargo, ha estado oculta en su definición y en su aplicación en la Unión Europea. No sólo porque la dinámica institucional de la misma no sea proclive ni a abstenerse de actuar en favor de los entes estatales o regionales, ni a tomar en consideración las objeciones estatales o regionales sobre los límites de la competencia europea, sino además porque tanto en la definición como en la implementación del principio en la UE se ha privilegió el componente técnico de la norma. La interpretación institucional de la misma ha estado más apegada a los criterios de eficacia de la acción a nivel europeo y de necesidad de la misma, fáciles de argumentar desde las motivaciones unilaterales efectuadas por la Comisión, que al respeto de competencias de los entes estatales o regionales⁷.

Esta dinámica de interpretación e implementación de la subsidiariedad no ha resultado satisfactoria ni para los Estados, ni para los entes subestatales. Esto se puso de manifiesto en 2001 en la Declaración de Laeken cuando, en la prefiguración de lo que podía ser una reforma de calado de la estructura y naturaleza de la Unión, se dejó claro que una de los temas centrales del debate sería el de las competencias y, dentro de éste, la averiguación de a qué nivel se ejercían las mismas de manera más eficaz, la posibilidad de dar garantías de que no se atentaría contra las competencias estatales y regionales y, a pesar de los escasos resultados obtenidos hasta ese momento, de cómo aplicar, respecto a todo lo anterior, el principio de subsidiariedad. La

⁶ J. L. DE CASTRO RUANO, *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

⁷ El artículo 5 del TCE establecía que: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario”.

Declaración de Laeken⁸, como es sabido, contenía un programa de rediseño de la Unión que tendría que elaborarse en una Convención convocada al efecto. Fue allí donde se proyectó, básicamente tal y como ha sido recogido en el Tratado de Lisboa, el mecanismo de control previo de la subsidiariedad que es objeto de nuestro estudio.

III.-La visibilidad institucional de los entes subestatales a partir del mecanismo de alerta temprana: del Tratado Constitucional a Lisboa

Uno de los escenarios de participación regional que se ha inaugurado gracias a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa es el del proceso de control de la subsidiariedad que diseña el Protocolo número 2 de dicho Tratado. Heredado de los trabajos de la Convención para el futuro de Europa, el mecanismo ha sido trasladado, con escasas modificaciones, desde el Tratado Constitucional al de Lisboa, con la determinación clara de que empiece a aplicarse de manera inmediata. Los ensayos piloto que la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios y Europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), viene realizando desde el año 2005⁹, han servido de primera toma de contacto con el procedimiento para numerosos parlamentos nacionales y regionales europeos, por lo que la dinámica de funcionamiento del mismo ya cuenta con una experiencia preliminar sobre la que pueden ir haciéndose algunas evaluaciones.

No obstante, habrá que empezar por explicar con cierto detalle los antecedentes y estructura del mecanismo. El sistema de alerta temprana fue la solución que aportó el grupo de trabajo I de la Convención para el futuro de Europa para el control previo del principio de subsidiariedad¹⁰. Su configuración conecta directamente con la nueva definición de la subsidiariedad que recoge el actual artículo 5 del Tratado de la Unión Europea, también

⁸ Consejo Europeo de Laeken, 15 de diciembre de 2001. Puede consultarse en http://europa.eu/european-council/index_es.htm. El antecedente, a su vez, de esta Declaración está en la número 23 anexa al Tratado de Niza.

⁹ El primer ensayo piloto de la COSAC fue el relativo al *tercer paquete ferroviario* y fue lanzado en febrero de 2005. Los documentos sobre este ensayo y los siguientes pueden consultarse en la dirección web <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning/>.

¹⁰ <http://european-convention.eu.int/bienvenue.asp?lang=ES>

copiada del antiguo artículo I-11 del Tratado Constitucional. La misma, sin diferenciarse en ello de la definición adoptada en Maastricht, establece que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad son elementos que rigen el ejercicio de competencias de la Unión, delimitadas gracias al principio de atribución. El artículo 5, a continuación, define en su apartado 3 la subsidiariedad como un criterio relacionado con el ejercicio de competencias y no con su delimitación. Es decir: la subsidiariedad no es definida conceptualmente como principio abstracto de orden o de sistema, sino dinámicamente, como principio de acción, de la siguiente manera:

“En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción 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”

Esa referencia a los *niveles regional y local de acción* es la primera que se hace expresamente a la relación entre entes subestatales y subsidiariedad. A continuación, el mismo artículo 5, en un segundo párrafo del mismo apartado 3, remite al Protocolo de aplicación del principio de subsidiariedad, en virtud del cual “los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo”. Dicho procedimiento consiste, básicamente, en un sistema de remisión de propuestas legislativas por parte de la Comisión -o por parte del responsable de la iniciativa legislativa en cuestión, según el Tratado- a los parlamentos nacionales. Éstos, en un plazo de ocho semanas -que era de seis en el Tratado Constitucional- podrán estudiar las propuestas y, en caso de que detecten desajustes entre las mismas y el principio de subsidiariedad, tienen la posibilidad de emitir dictámenes motivados exponiendo las razones por las que consideran que existen tales desajustes.

Sobre los efectos de dichos dictámenes, el Protocolo considera que los mismos serán *tenidos en cuenta* por el actor proponente de la iniciativa legislativa -artículo 7 del Protocolo-. La formulación deja los efectos de los

dictámenes en un plano político, igual que hace en la práctica con los efectos de los votos que adjudica a cada parlamento nacional. Veamos los matices de este aspecto: se conceden dos votos a cada uno de los parlamentos estatales, 27 por ahora, para que, en caso de que los votos negativos sumen un tercio del total de los atribuidos -serían 18 votos de 54-, el proyecto deba volverse a estudiar. Dicho umbral, dice el Protocolo, se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del TFUE, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia. Tras el nuevo estudio, el proponente podrá decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, aunque tendrá que motivar su decisión. Es decir: se vuelve a recurrir al requisito formal de motivación, que hasta ahora ha sido predominante en la concepción institucional, e incluso jurisprudencial de la subsidiariedad.

A continuación, el Protocolo se ocupa del supuesto de que haya una mayoría simple votos atribuidos en el marco del procedimiento legislativo ordinario, lo cual no se entiende puesto que la mayoría simple no puede ser calculada sobre votos posibles sino sobre votos efectivamente ejercidos, habrá que esperar para ver cómo se interpreta esta disposición. En ese caso, el reestudio de la propuesta también será obligado como ocurría con el caso del tercio de dictámenes negativos. En caso de que se decida mantener la propuesta, el legislador tendrá que tener especialmente en cuenta las motivaciones de todos los actores -parlamentos nacionales y proponentes- pudiendo llegar a desestimar la propuesta en primera lectura. La desestimación podrá venir bien de parte del Consejo, por el 55% de los votos, bien de la del Parlamento Europeo, éste por mayoría simple, lo cual supone una alteración del clásico equilibrio Comisión-Consejo-Parlamento y un incidente especial en el *iter* legislativo ordinario para casos de vulneración de la subsidiariedad.

Elucubraciones sobre el diseño del procedimiento, sus repercusiones e interpretación al margen, puede comprobarse que los principales agentes en el control previo del principio de subsidiariedad van a ser los parlamentos nacionales. Por otra parte, el proponente no pierde en ningún caso sus

facultades en relación con la propuesta, sin perjuicio de que tenga que motivar en ciertos supuestos el mantenimiento de la misma. La última palabra, como no, la tiene el legislador europeo, al que se le va a pedir una especial atención cuando los dictámenes negativos de los parlamentos nacionales tengan una importancia considerable. Puede pensarse que esto da sentido a la colaboración interparlamentaria implementada a través del Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea -IPEX-¹¹, así como un mayor protagonismo al Parlamento Europeo en el procedimiento legislativo ordinario, pues lo normal es que deba esperar a la conclusión de la primera lectura para oponerse, por mayoría simple, a la adopción de un acto legislativo (artículo 294TFUE).

Pero, ¿dónde queda, entonces, la dimensión regional de la subsidiariedad y cuál es el papel de las instituciones autonómicas o subestatales en este procedimiento? Es en el artículo 6 del Protocolo donde se da visibilidad manifiesta a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas, indicando que incumbirá a los parlamentos nacionales o a sus cámaras, según se decida a nivel interno, consultar a aquéllos “cuando proceda”. Se entiende, por tanto, que las formas de consulta y la oportunidad de las mismas es algo que se dilucidará en cada sistema jurídico estatal, respetando la autonomía institucional como principio de articulación tradicional de las relaciones Unión-Estados. De hecho, en este extremo el Protocolo sigue la línea de *desconstitucionalización* consistente en remitir el modelo de integración de los entes regionales en la Unión como un elemento propio de la identidad nacional de los Estados¹², en lugar de como un elemento propio de un orden pluralista europeo compuesto de varias esferas de participación y con diversos sistemas de organización del poder público según dimensiones territoriales superpuestas.

La indicación del artículo 6, sin embargo, no ha sido pasada por alto ni por la Cosac en los ensayos piloto que ha promovido, ni por los parlamentos

¹¹ <http://www.ipex.eu/ipex/cms/home>

¹² P. CRUZ VILLALÓN, *La Constitución inédita...*, op. cit.

estatales allí donde hay entes regionales con competencias legislativas, ni por los parlamentos y asambleas de los entes subestatales europeos. Bien que en distintos grados, se han empezado a articular procedimientos de comunicación, envío de propuestas y remisión de dictámenes entre unos y otros, tendiendo puentes que permitan desarrollar una dinámica de comunicación interparlamentaria óptima para dar efectividad al sistema de alerta temprana¹³. En España, los años de reflexión habidos entre el fracaso de la Constitución Europea y la final entrada en vigor del Tratado de Lisboa han coincidido, además, con un momento de reformulación de las relaciones entre el Estado y las Autonomías, materializada en las reformas estatutarias acaecidas a partir de 2006 y que aún siguen sucediéndose. Esa coyuntura de cambio ha propiciado que la recepción del mecanismo de alerta temprana haya tenido formulaciones normativas autonómicas anteriores, en la mayoría de los casos, a las propiamente estatales. Ello da prueba del gran interés de las Autonomías en que el control de la subsidiariedad propicie cauces de toma en consideración de los intereses regionales, concretados en la defensa de sus ámbitos de ejercicio de competencia propios, en el proceso de toma de decisiones en Europa.

IV.-La recepción a nivel interno del mecanismo de alerta temprana

De lo dicho hasta ahora puede deducirse que a pesar de que el proceso de ratificación del Tratado constitucional se paralizó en 2005, por los rechazos populares francés y holandés, desde un primer momento pareció haber un cierto consenso por parte de los Estados miembros de la Unión sobre el mantenimiento del mecanismo de control de la subsidiariedad en el texto que saliera de las negociaciones que se iniciaron para llegar a un acuerdo sobre un Tratado de reforma¹⁴. Incluso se llegó a especular seriamente con la

¹³ Sobre la comunicación interparlamentaria como aspiración del sistema de alerta temprana, C. ARES CASTRO-CONDE, "El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 136, 2007, pp. 213-250.

¹⁴ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "Soluciones al actual *impasse* constitucional en la Unión Europea: la opción por el Tratado reducido", Documento de Trabajo N° 16/2007 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 13/06/2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

posibilidad de que el Protocolo entrara en vigor de manera independiente a la existencia o no de una nueva reforma del sistema comunitario, lo cual es indicativo del empeño que existe en hacer de la subsidiariedad un principio de relación entre las distintas esferas de poder público europeo¹⁵. Por otra parte, la conclusión del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa en noviembre de 2009 y su entrada en vigor en diciembre, presagiada desde octubre del mismo año con el resultado afirmativo del referendun irlandés, han precipitado ciertos avances en este terreno. Así, en el momento actual, el estudio del mecanismo de alerta temprana como escenario de participación regional cuenta, para el caso español, con elementos de análisis novedosos.

Destacan, por una parte, las novedades desde el punto de vista normativo, que examinaremos justo a continuación. Por otra, y también como novedad, es reseñable el hecho de que los parlamentos, el nacional y algunos autonómicos, ya se hayan prestado a participar en los dos últimos ensayos de la Cosac: el relativo a la Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho de interpretación y a traducción en los procesos penales y el relativo a la Propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones. Aunque en ninguno de los dos ensayos se ha apreciado por parte de la Comisión mixta que hubiese disconformidad con el principio de subsidiariedad, ambos suponen una primera aproximación para la implementación del procedimiento en el sistema institucional español, lo cual no es nada desdeñable, y ello por tres motivos: primero por haber conseguido por fin una implicación en los ensayos que la Cosac viene proponiendo desde 2005; segundo porque dado que los acontecimientos políticos han permitido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, es imprescindible que el procedimiento empiece a marchar; y tercero porque no sólo la Comisión Mixta, sino también

¹⁵ J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad", en AA.VV., *El Tratado de Lisboa y las regiones*, IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 117-136.

algunos parlamentos autonómicos se han implicado en los procesos de evaluación de la subsidiariedad¹⁶.

Desde el punto de vista normativo, tanto las Cortes Generales como un considerable número de parlamentos autonómicos han adoptado regulaciones específicas para que el control de la subsidiariedad en las iniciativas legislativas de la Comisión pueda llevarse a cabo. Lo interesante de este proceso de implementación del procedimiento de control de la subsidiariedad es que no se ha hecho de una manera gradual, lo cual puede evaluarse como más o menos deseable, pero sobre todo se trata de una realidad con la que hay que partir cualquiera que sea el análisis que desee hacerse. Como veremos, las iniciativas y adaptación de los marcos normativos estatal y autonómico se han realizado de manera simultánea y no necesariamente coordinada. El resultado, aún provisional, traza un procedimiento de emisión y remisión de propuestas legislativas y dictámenes sobre cuyo funcionamiento aún es pronto para pronunciarse. Una vez que el sistema de alerta temprana sea algo habitual en las rutinas parlamentarias del parlamento nacional y de los autonómicos, podrán sacarse conclusiones al respecto. Por el momento, lo único que puede hacerse es exponer y analizar la configuración normativa del procedimiento.

4.1.-Cambios en el marco normativo estatal

Las Cortes Generales adoptaron el 22 de diciembre de 2009 la *Ley 24/2009 de modificación de la Ley 8/1994 de 19 de mayo, por la que se regula*

¹⁶ Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 18 de septiembre de 2009, sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la interpretación y traducción en los procesos penales, presentada por la Comisión europea el 8 de julio de 2009, BOCG de 23 de septiembre de 2009, IX Legislatura, Serie A, núm. 194, pág. 2; y Resolución de la Comisión Mixta para la Unión Europea, de 9 de diciembre de 2009, sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la Propuesta de Reglamentos sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, aprobada por la Comisión europea el 14 de octubre de 2009, BOCG de 22 de diciembre de 2009, IX Legislatura, Serie A, núm. 242, pág. 1. Sobre estas dos evaluaciones de la subsidiariedad, también pueden consultarse los documentos recopilatorios de la COSAC en <http://www.cosac.eu/fr/info/earlywarning/>.

la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007¹⁷, cuya exposición de motivos explica la necesidad de ampliar las competencias de la Comisión Mixta para incorporar, entre otras cosas, la de control del principio de subsidiariedad en las iniciativas legislativas europeas, así como la de solicitar al Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra un acto legislativo europeo por infracción del principio de subsidiariedad. El antecedente de esta ley está en el informe que la propia Comisión Mixta aprobaba el 18 de diciembre de 2007, y en el que ya se prefiguraban los rasgos esenciales del diseño que para la implementación del sistema de alerta temprana ha acabado finalmente adoptando la Ley 24/2009¹⁸. Básicamente va a ser la Comisión Mixta la encargada de canalizar e impulsar todo el procedimiento de control del respeto al principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas europeas, con las excepciones procedimentales que se explican más adelante.

Focalizando el análisis en la participación regional en el procedimiento de control, la Ley 24/2009 desarrolla la posibilidad -prevista en el artículo 6 del Protocolo número 2 del Tratado de Lisboa- de que los parlamentos nacionales consulten, a su vez, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Dichas consultas, según el articulado de la ley, se lanzarán tan pronto como Congreso y Senado reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea. Las iniciativas serán remitidas a los parlamentos autonómicos “sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas” (artículo 6). Las repuestas de los parlamentos autonómicos tendrán que venir articuladas a través de un dictamen motivado, al parecer en los mismos términos en los que el Protocolo número 2 exige a los parlamentos nacionales. Los dictámenes autonómicos tendrán que ser remitidos en el plazo de cuatro semanas desde su envío por las Cortes a las Autonomías. Esto quiere decir que si el plazo que tienen las Cortes para la emisión de su dictamen es de ocho semanas, según

¹⁷ BOE núm. 308 de 23 de diciembre de 2009, sec. I., pág. 108502.

¹⁸ Informe relativo a la aplicación por las Cortes Generales del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que acompaña al Tratado de Lisboa firmado el 13 de diciembre de 2007, BOCG, Sección Cortes Generales, Serie A, núm. 474 de 8 de enero de 2008.

el mismo artículo 6 del Protocolo, el de los parlamentos autonómicos es justo la mitad. En último lugar, el artículo 6 de la Ley establece que en el caso de que la Comisión Mixta apruebe “un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta”.

En una primera aproximación a la redacción de la Ley, y obviando otra serie de cuestiones más globales, habría que llamar la atención sobre dos aspectos importantes en relación con la integración de las regiones en el procedimiento.

La primera haría referencia a que la opción de la Ley 24/2009, que deja en manos de la Comisión Mixta la evaluación de las iniciativas legislativas europeas y la elaboración de los dictámenes, parece desechar la oportunidad de que en el Senado se debatan específicamente los problemas de subsidiariedad que la propuesta pueda tener en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas¹⁹. La opción por dejar todo el trabajo en manos de la Comisión Mixta lleva a esa conclusión. Dicha opción, siendo, como es, bastante práctica, gana en eficacia lo que puede perder en representación de sensibilidades, por mucho que la sempiterna cuestión de la composición del Senado tampoco haga de él una auténtica cámara de representación territorial. A pesar de todas estas precisiones, insistimos, no hay que olvidar que el Protocolo número 2 concede dos votos a cada parlamento nacional “repartidos en función del sistema parlamentario” propio. Aunque según esa primera parte del artículo del Protocolo pudiera llegar a pensarse que se deja en manos de cada orden constitucional el reparto de esos dos votos, a continuación la misma disposición establece que “en un sistema parlamentario bicameral, cada una de las dos cámaras dispondrá de

¹⁹ Esa ha sido la opción de Alemania, atribuyendo al *Bundesrat* la canalización de la participación regional, si bien es cierto que la configuración del parlamento alemán corresponde al modelo federal propiamente dicho, a diferencia del Senado español. J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, “El papel de las regiones en el control...”, *op. cit.*

un voto”. Bien es cierto que, si se profundiza algo más, el artículo 5 de la Ley contempla la posibilidad de que el Congreso y el Senado avoquen a debate y a votación en el pleno el dictamen de la Comisión Mixta.

Así, según se desprende de la lectura del precepto parece ser que el dictamen único de la Comisión podrá avocarse a ambos plenos. Sin embargo, en este apartado no queda claro si, una vez llegado el dictamen único a los plenos de ambas cámaras, éstos podrán adoptar dictámenes independientes, separados, aunque es lógico pensar que sería así. Lo que establecen los apartados 2 y 3 del artículo 5 de la Ley es que “si uno de los Plenos de las Cámaras avocase su competencia para la aprobación del dictamen motivado, la Comisión Mixta para la Unión Europea deberá someter su propuesta de dictamen motivado a los plenos de ambas Cámaras”; y luego que “los dictámenes motivados aprobados por la Comisión Mixta, o por los Plenos de las Cámaras, serán remitidos por conducto de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado a los Presidentes de Consejo y de la Comisión Europea” y “al Gobierno para su conocimiento”. En este segundo caso tampoco se especifica si en alguno de los dos plenos, o en ambos, los dictámenes remitidos por los parlamentos regionales han de tener un eco especial. Habrá que ver si alguna reforma de los respectivos Reglamentos parlamentarios llega a contemplar tal cuestión porque, en ese sentido, la segunda cuestión está en relación con la participación específica de los órganos legislativos autonómicos.

Y es que, reiteramos, no se establece ninguna relación o vinculación específica entre los dictámenes negativos de éstos y el dictamen de la Comisión Mixta. El incorporar la relación de los dictámenes autonómicos no significa, según se desprende de la lectura de la norma, que necesariamente la Comisión Mixta vaya a tener que seguir los argumentos de éstos, ni siquiera para el caso de que las competencias afectadas por la iniciativa legislativa europea sean competencias de los entes autonómicos y no del Estado. Al no prejuzgarse la competencia afectada por la propuesta europea, autonómica o estatal, en el momento de su recepción y remisión a los parlamentos

regionales, tampoco se sabe muy bien si estos últimos informarán sobre la subsidiariedad también independientemente de ello. Parece, no obstante y como veremos justo a continuación, que la manera en la que los Estatutos de Autonomía vienen recogiendo la implicación autonómica en el procedimiento de alerta temprana aclara algo la cuestión de la competencia, pero no hubiera estado de más que la Ley estatal lo hubiera precisado también. Y, como ya se ha observado, sobre la participación de los parlamentos autonómicos, no queda claro qué ocurriría en caso de que Congreso y Senado emitieran informes independientes: ¿en cuál de ellos se tendría que incorporar la relación de los dictámenes autonómicos?

Tanto en este último aspecto, como en el anteriormente señalado, habrá que observar cómo se desarrollan los futuros procedimientos de control y, en función de ello, se podrán hacer valoraciones fundamentadas sobre la consideración que las Cámaras estatales realmente den al contenido de los dictámenes autonómicos.

Para terminar, hay que señalar otra omisión más, pues nada se dice acerca de qué ocurriría si un parlamento autonómico solicitase a las Cortes que éstas, a su vez, solicitasen al Gobierno la interposición de un recurso de anulación por infracción del principio de subsidiariedad (artículo 8 del Protocolo y 7 de la Ley). Es algo que se había asumido como objetivo a conseguir por parte de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA) en su reunión en Murcia los días 4 y 5 de mayo de 2009. En dicha reunión, los presidentes se comprometieron a “solicitar formalmente a las Cortes Generales que articulen el sistema necesario, a fin de que en los recursos por violación del principio de subsidiariedad que el Gobierno pueda plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión, sea tenida en cuenta la posición de los parlamentos regionales con competencias legislativas”²⁰. También en este extremo habrá que estar pendiente de cómo se desarrollan

²⁰ El texto de la Declaración Institucional de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA), “Parlamento, Regiones y Europea”, efectuada en Cartagena los días 4 y 5 de mayo de 2009 puede consultarse en <http://coprepa.asambleamurcia.es/europa>.

los procedimientos de evaluación del principio y, en caso de que existan dictámenes negativos, cómo se conducen: si llegan a tenerse en cuenta, si no, si el Gobierno facilita o no la interposición de recursos ante el Tribunal de Justicia... Todo es un cúmulo de futuribles.

4.2.-Cambios en los marcos normativos autonómicos

En el panorama autonómico general, y antes de descender al caso andaluz, hay Estatutos de Autonomía que en sus últimas reformas se habían ocupado ya de especificar que las cámaras legislativas propias participarían en el mecanismo de control de la subsidiariedad, incluso antes de que tal procedimiento fuera una realidad normativa para la Unión Europea. El pionero en ello fue el Estatuto Catalán que en su artículo 188 establece que “el Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat”. Tal artículo, es preciso decirlo, es uno de los recurridos por inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional por imponer la participación en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad sin hacer mención expresa a la legislación del Estado que habrá de regularlos con carácter general cuando vengan impuestos por la normativa europea. Junto a éste, figuran los 61.3.a) del Estatuto valenciano, el 93.3 del Estatuto aragonés, 112 del Estatuto balear, el 62 del Estatuto de Castilla y León, y, finalmente, el 237 del Estatuto de Autonomía andaluz. En las propuestas de reforma que aún se tramitan en las Cortes Generales, la del Estatuto de Castilla la Mancha prevé también la participación en el control de la subsidiariedad -artículo 64- e incluso la posibilidad de instar al Gobierno o al Comité de las Regiones para que acudan al Tribunal de Justicia si la Comunidad Autónoma considerara que ha habido una vulneración del principio. La propuesta de reforma del Estatuto de Extremadura no hace, sin embargo, referencia específica al procedimiento de alerta temprana en el artículo 70, que es el que se propone dedicar a las relaciones con la Unión Europea.

Pero el desarrollo del marco normativo autonómico no se ha quedado ahí y en los últimos meses, en la mayoría de los casos de manera previa a la aprobación de la Ley 24/2009, distintos parlamentos autonómicos se han ocupado de regular sus propios procedimientos internos de recepción y desarrollo del control de la subsidiariedad. En este desarrollo puede haber tenido una influencia considerable esa Declaración Institucional de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA), “Parlamento, Regiones y Europea”, efectuada en Cartagena los días 4 y 5 de mayo de 2009.

Uno de los aspectos más destacados del texto de la citada Declaración hace referencia al deseo de que “la aplicación del sistema de «alerta temprana» establecido por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que se aprobó junto con el Tratado de Lisboa y que permite a los Parlamentos Nacionales la emisión de dictámenes motivados sobre la conformidad de los proyectos de actos legislativos de la Unión con el principio de subsidiariedad, sea efectiva”. En correspondencia con tal deseo, se asumen los compromisos de “pedir a las Cortes Generales que utilicen con generosidad y sabiduría el procedimiento de consulta a los Parlamentos Autonómicos que tengan competencias legislativas” y que “lo hagan en tiempo útil, a fin de que la opinión de éstos pueda ser valorada y tenida en cuenta en el correspondiente dictamen motivado que aquéllos deben emitir”; y de establecer los órganos, mecanismos y procedimientos necesarios para responder ágil y motivadamente las consultas que el Congreso nos traslade en aplicación del mecanismo de «alerta temprana» en el control del principio de subsidiariedad”²¹.

Dicho y hecho, varios parlamentos autonómicos han establecido ya regulaciones para implementar el procedimiento de elaboración y emisión de

²¹ También asume la Declaración el compromiso de “poner en marcha acciones de sensibilización entre la ciudadanía con el objetivo de transmitir lo que el principio de subsidiariedad representa y cómo puede controlarse su respeto en el marco de la Unión, incluyendo la acción que pueden llevar a cabo sus Parlamentos regionales”, <http://coprepa.asambleamurcia.es/europa>.

dictámenes. Han adoptando para ello diversos cauces formales y aún no se sabe realmente si algunas de las soluciones son provisionales, a la espera de reformar el Reglamento de las Cámara respectivas, o definitivas. Según los datos que hasta ahora se han podido recoger, mientras algunos parlamentos autonómicos han reformado directamente sus Reglamentos para incorporar los procedimientos de control de la subsidiariedad, otros han elegido hacerlo mediante distintas fórmulas: acuerdos de la mesa y resoluciones de presidencia son las más habituales. Dentro de la casuística, y para cerrar el recorrido propuesto en este trabajo, veamos cómo ha sido la recepción del procedimiento en el marco autonómico andaluz, proponiendo que el análisis del caso andaluz sirva de punto de arranque de un futuro estudio comparativo de la manera en la que están realizando la recepción otros sistemas y cámaras autonómicas dentro del Estado español.

V.-La recepción del mecanismo de alerta temprana en Andalucía

Ya se ha hecho referencia a que el artículo 237 del Estatuto de Autonomía de Andalucía establece que “el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho Comunitario”. Este texto, puede observarse, difiere del 188 del Estatuto catalán en que hay una mención expresa a la intermediación de las Cortes Generales y, en la línea de aquél, no prefigura la manera en la que el Parlamento andaluz tenga que implementar el procedimiento de control.

De esa última tarea se ha encargado recientemente la Cámara que, mediante un Acuerdo de la Mesa del Parlamento con la Junta de Portavoces de 18 de noviembre de 2009, ha aprobado un procedimiento de control del principio de subsidiariedad en las propuestas legislativas de la Unión²². El procedimiento dice haberse adoptado de forma experimental y provisional para

²² BOPA núm. 344 de 23 de noviembre de 2009, pág. 43.

“dar respuesta a los requerimientos de ensayos piloto propiciados desde la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) y la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE), acordados por la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes”. Se promete, en consecuencia, la aprobación de una regulación definitiva cuando entre en vigor el Tratado de Lisboa, cosa que, según las consultas efectuadas, aún no se ha hecho.

Según el texto del Acuerdo, la función de tramitar y estudiar las iniciativas que se reciban en la Cámara se atribuye a la Comisión de Asuntos Europeos, pero se señala expresamente que también serán remitidas tanto a los Grupos parlamentarios como al Consejo de Gobierno. A este último para que “si lo estima oportuno exprese su criterio sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad”. Se da a los Grupos un plazo de diez días naturales para presentar observaciones y propuestas sobre aplicación de la subsidiariedad a la iniciativa objeto de examen y, finalizado el plazo, será una ponencia de la Comisión de Asuntos Europeos la que elabore la propuesta de dictamen motivado que se remitirá a la Comisión Mixta de las Cortes en el plazo que ésta señale. De lo que dice el acuerdo se desprende que el dictamen sólo se elaborará en caso de que se encuentren infracciones del principio de subsidiariedad, puesto que termina señalando que “si la propuesta de acto legislativo fuera conforme con el principio de subsidiariedad se dará traslado a la Mesa, que decidirá sobre la comunicación a remitir a las Cortes Generales”.

El diseño en sí del procedimiento no merece demasiadas objeciones: se encomienda a un órgano especializado, la Comisión de Asuntos Europeos, el estudio de la iniciativa y la decisión sobre la misma, lo cual, considerando la brevedad del plazo, es una decisión práctica. Por otro lado, teniendo en cuenta lo reciente de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y de la misma adopción de este Acuerdo, es pronto para hacer una crítica sobre los escasos resultados obtenidos del mismo. Y es que, en concreto, sobre la participación efectiva del parlamento andaluz en el mecanismo de alerta temprana nada se

puede señalar puesto que la Cámara autonómica no ha remitido resolución alguna en relación con las dos experiencias piloto en las que se ha participado a nivel central. Es lo que se desprende de los dos dictámenes aprobados por la Comisión Mixta de las Cortes, a los que ya nos hemos referido, en los que la participación autonómica se concreta en la de los parlamentos gallego, catalán, vasco, la de la Asamblea Regional de Murcia y la de las Cortes de Aragón²³, a las que se suman, en el segundo procedimiento ensayado, las de los parlamentos navarro, cántabro, canario, la de la Junta General del Principado de Asturias y la de las Cortes de Castilla-La Mancha.

VI.-Conclusiones

El procedimiento de alerta temprana como mecanismo de participación de entes subestatales en las dinámicas de la Unión configura un escenario de participación esencialmente político, relacionado con la fase inicial del procedimiento legislativo europeo. Es, por tanto, un sistema de inclusión de voces nuevas en el *iter* legislativo y los parlamentos, nacionales y autonómicos, son actores lógicos llamados a participar en la determinación de qué competencias merecen ser ejercidas a qué nivel. Se considera, por tanto, que el ejercicio de competencias comienza con la proposición de un acto legislativo europeo y que el control sobre la adecuación del ejercicio competencial propuesto se convierte ahí en algo esencial. Primero porque en caso de que el parlamento nacional o autonómico considere que la acción propuesta es asimilable a nivel estatal o regional, la cercanía del ciudadano al poder público responsable será el criterio preferido. Y segundo porque en la fase de ejecución, de la que normalmente se encargan los Estados o los entes subestatales, los conflictos que puedan surgir por razón de una inadecuada comprensión de los ámbitos compartidos de competencia²⁴ podrán haberse previsto si ha habido un diálogo previo acerca de la responsabilidad de cada poder público en la actuación concreta.

²³ La Junta General del Principado de Asturias y la Asamblea de Madrid excusaron ante la Comisión Mixta su participación en el primero de los ensayos.

²⁴ P. BIGLINO CAMPOS, "La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta" en A. M. Carmona Contreras (ed.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

La dificultad, parece evidente, es que la acumulación en progresión aleatoria de voces en el proceso de control de la subsidiariedad no va a facilitar el consenso, ni una comprensión única y compartida de qué es la subsidiariedad, algo que aún no está del todo dicho en el orden europeo por más que los Tratados la definan tal y como aquí se ha esbozado. El proponente de la iniciativa legislativa europea, normalmente la Comisión, en caso de no ver objeciones claras, disonancias por parte de las distintas cámaras parlamentarias, puede reaccionar simplemente como viene haciendo hasta ahora: justificando la propuesta sin tener en cuenta la cuestión de las competencias afectadas²⁵. No hay que olvidar que la posibilidad de veto no se da a los parlamentos nacionales, sino sólo a los colegisladores europeos. El peso político de una suma consistente de objeciones parlamentarias estatales a la adopción de un acto legislativo europeo por motivos de subsidiariedad sí puede llegar a obligar a reconsiderar el contenido del principio y su relación con las competencias compartidas, estatales o regionales. Repetimos que hay que esperar un poco para ver si eso llega a ser así.

Por otra parte, el diseño del mecanismo deja en manos de los Estados la manera en la que los entes subestatales van a participar en el control del principio de subsidiariedad, por lo que la alerta temprana será un mecanismo de participación regional en la medida en que los propios sistemas jurídicos e institucionales estatales y regionales reaccionen y adapten sus procedimientos para que la participación de los entes con competencias legislativas sea efectiva. En este sentido, España ha dado ya sus primeros pasos de cara a la implementación del mecanismo, en primer lugar mediante la participación en los dos ensayos pilotos de la Cosac señalados y en segundo lugar a través de la aprobación de la Ley 24/2009 en la que se tiene singularmente en cuenta la consulta a los parlamentos autonómicos. La actitud institucional y normativa estatal es en todo momento tendente a facilitar la participación autonómica, puesto que se establece que la remisión de las propuestas legislativas sea

²⁵ J. PETERS, "National parliaments and subsidiarity: think twice", *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 68-72.

inmediata. No se establece ningún filtro en función de las competencias de que se trate, dejando a criterio del parlamento autonómico tal consideración, lo cual, sin embargo, puede ser un arma de doble filo: por un lado se incentiva la participación de los parlamentos regionales, pero por otra no se establece una especial vinculación de los dictámenes negativos de los parlamentos regionales en función de las competencias de las que se trate, ni siquiera si son competencias claramente autonómicas. No obstante, otra vez no se sabe cuál será el resultado de esto, puesto que aún no ha habido dictámenes negativos. Lo que ahora puede parecer una facilidad en un futuro puede ser una complicación, sobre todo teniendo en cuenta que tampoco hay una correspondencia clara entre las competencias atribuidas a la Unión y el reparto competencial Estado-Comunidades Autónomas²⁶. El tiempo dirá si esa apertura o ambigüedad, que seguramente responde al motivo práctico de agilizar el procedimiento de remisión, es positiva para las regiones españolas o no.

En un mismo orden de cuestiones, la manera en la que está estructurado el Estado autonómico en España, en el que el proceso de devolución fue paralelo al propio proceso de definición constitucional del Estado, también condiciona la manera en la que se ha recibido el mecanismo de la subsidiariedad. La *desconstitucionalización* que Pedro Cruz Villalón ha señalado acerca de las relaciones entre Unión Europea y entes regionales, es muy próxima a la que el mismo autor atribuyó al sistema de distribución territorial del poder en España plasmado en la Constitución de 1978²⁷. Como consecuencia de todo ello, la relación de las Autonomías con la atribución de competencias a la Unión ha sido construida en paralelo a la propia edificación del Estado Autonómico. El ejemplo claro de ello es como las reformas de los Estatutos se han adelantado a la implementación del mecanismo de alerta temprana en las mismísimas Cortes Generales. Del mismo modo, la articulación institucional del Estado de las Autonomías no permite que el

²⁶ J. MATÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, "El papel de las regiones en el control...", *op. cit.*

²⁷ P. CRUZ VILLALÓN, "La constitución territorial del Estado", en P. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 447-458.

Senado pueda designarse pacíficamente como cámara responsable de hacerse eco de los dictámenes negativos que sobre la subsidiariedad emitan los parlamentos autonómicos. Tampoco puede establecerse una pauta para la implementación del mecanismo de forma homogénea en cada uno de los parlamentos autonómicos, por más que ello, por otra parte, quizás no sea necesario. Cada Autonomía decide libremente la fórmula jurídica e institucional de implementar el mecanismo de alerta temprana. Se sobreentiende que son los propios entes autonómicos los que deben responsabilizarse de su participación y que, en defecto de actuación, se les tendrá por conformes. Y lo que no se sobreentiende, de nuevo, es que si hay disconformidad de los parlamentos regionales la misma vaya a ser determinante de un dictamen negativo en las Cortes Generales, sea cual sea la competencia.

Los últimos meses han supuesto avances considerables en la definición del procedimiento de alerta temprana como escenario de participación parlamentaria, nacional y autonómica, en la fase inicial del procedimiento legislativo europeo. El establecimiento y reglamentación de las formas de participación constituye un paso fundamental que servirá como punto de partida para un futuro análisis del funcionamiento de las mismas -a nivel andaluz, comparativo autonómico y estatal-. Sin embargo, la posibilidad de tal análisis requiere que la actividad de control empiece a practicar. En primer lugar, que empiece a realizarse, ya como puesta en funcionamiento de los mandatos de Lisboa. Las Cortes Generales no parecen estar desarrollando actividad alguna si nos atenemos a la información que aparece publicada en la página web del Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea -IPEX-, y confirmada en el rastreo realizado en el Diario de Sesiones de la Comisión Mixta. Y, en segundo lugar, es imprescindible que el mecanismo se haga funcionar en los parlamentos autonómicos en los que aún no se ha comenzado a realizar actividad alguna de control, ni siquiera a título de prueba, como es el caso andaluz. Como ya se ha indicado, la participación regional en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad es una responsabilidad de los parlamentos autonómicos y son éstos los que deben aprovechar la estructura implementada a nivel europeo y estatal para hacerla

efectiva. Quizás, el propio dinamismo del mecanismo cree y retroalimenta esa cultura de la subsidiariedad que sigue siendo necesaria para que el principio, además de estar en la letra de los Tratados, esté vivo y funcione positivamente en relación con las competencias que las Autonomías comparten con la Unión.

Sevilla, 30 de abril de 2010

Bibliografía

-ALBERTÍ, Enoch; FOSSAS, Enric; CABELLOS, Miguel Ángel, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005

-ARES CASTRO-CONDE, Cristina, “El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, núm. 136, 2007, pp. 213-250.

-BIGLINO CAMPOS, Paloma, “La primacía del derecho comunitario: una mirada contrapuesta” en A. M. Carmona Contreras (ed.), *La Unión Europea en perspectiva constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2008.

-CARMONA CONTRERAS, Ana María, “La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial de los Estados miembros de la Unión Europea: especial referencia al caso español”, F. J. Maria Portilla (dir.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2009, pp- 31-52.

-CASS, Deborah Z., “The word that saves Maastricht? The principle of subsidiarity and the division of powers within the European Union”, *Common Market Law Review*, num. 29, 1992, pp. 1107-1136.

-CONSTANTINESCO, Vladmir, “Who’s afraid of subsidiarity”, *Yearbook of European Law*, 1991, pp. 33-55. G. A. Bermann, “Taking subsidiarity seriously: federalism in the European Community and the United States”, *Columbia Law Review*, vol. 94, 1994, pp. 331-456.

-CRUZ VILLALÓN, Pedro, *La Constitución inédita. Estudios ante la constitucionalización de Europa*, Trotta, Madrid, 2004.

-CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La constitución territorial del Estado”, en P. Cruz Villalón, *La curiosidad del jurista persa y otros estudios sobre la Constitución*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, pp. 447-458.

-DE CASTRO RUANO, José Luis, La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea, Instituto Vasco de Administración Pública, Bilbao, 1994.

-ESTELLA DE NORIEGA, Antonio, *El dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas ante el principio de subsidiariedad*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000.

-MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José “Soluciones al actual *impasse* constitucional en la Unión Europea: la opción por el Tratado reducido”, Documento de Trabajo N° 16/2007 del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 13/06/2007, <http://www.realinstitutoelcano.org>.

-MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José, “El papel de las regiones en el control del principio de subsidiariedad”, en AA.VV., *El Tratado de Lisboa y las regiones*, IX Jornadas Internacionales celebradas en Vitoria-Gasteiz los días 30 de junio y 1 de julio de 2008, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 2009, pp. 117-136.

-PETERS, Jit, “National parliaments and subsidiarity: think twice”, *European Constitutional Law Review*, núm. 1, 2005, pp. 68-72.