

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

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA EVOLUCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS.—II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD. EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y LAS REFORMAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EUROPEO Y EN EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES.—2.1. La importancia del principio de subsidiariedad.—2.2. Evolución del principio de subsidiariedad en el ámbito europeo. El sistema de alerta temprana.—III. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA. MECANISMOS DE COOPERACIÓN.—3.1. La participación de los Parlamentos en la construcción Europea. El Parlamento Español.—3.2. Las vías de cooperación interparlamentaria.—IV. EL PARLAMENTO ESPAÑOL Y EL TRATADO DE LISBOA. LA ADAPTACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LOS NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EUROPEA.—4.1. La Comisión Mixta de asuntos para la Unión Europea. Antecedentes y evolución.—4.2. La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.—V. PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA.—5.1. Las regiones en la Unión Europea.—5.2. Las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea. El proceso de participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el mecanismo de alerta temprana.

* Profesora de Derecho Constitucional.

RESUMEN

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa y la regulación del mecanismo de alerta temprana en el control del principio de subsidiariedad, exige llevar a cabo reformas legislativas y organizativas en los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. El objetivo es sin duda mejorar la legitimidad democrática y la calidad y la eficiencia del proceso legislativo en el nivel de la Unión Europea, mediante la intervención de los Parlamentos nacionales. El Parlamento Español ha aprobado la Ley 22/2009 de 22 de diciembre adaptando sus procedimientos internos a las nuevas directrices, confiando mayores competencias a la Comisión Mixta de Asuntos para la Unión Europea. En el artículo hemos procurado reflejar también la complejidad que reviste el sistema de descentralización territorial español.

ABSTRACT

The entry into force of the Lisbon Treaty and the regulation of early warning mechanism in the control of the subsidiarity principle, requires to carry out legislative and organizational reforms in the national parliaments of the Member States. The aim is undoubtedly to improve the democratic legitimacy and the quality and efficiency of the legislative process at European Union level through the involvement of national parliaments. The Spanish Parliament approved the Law 22/2009 of December 22 nd adapting its internal procedures to the new guidelines by giving more responsibility to the Joint Committee on European Union Affairs. The article has also sought to reflect the complexity of the Spanish decentralization system.

I. CONSIDERACIONES PREVIAS. LA EVOLUCIÓN EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA Y EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS

Como respuesta a la estrategia establecida en la Declaración Schuman en 1950, la estructura institucional y el funcionamiento de la Unión Europea se centró desde el momento de su constitución en la unificación económica. Las dificultades que presentaba un federalismo en este primer momento, baste recordar el fracaso de la propuesta del Ministro italiano Alcide Gasperi, hicieron conveniente una unificación en torno a intereses comunes, principalmente monetarios, con una integración progresiva por sectores que, como predijo Monnet,¹ inevitablemente conducirían a la Europa política².

¹ Para más información MANGAS MARTÍN, A., y LIÑAN NOGUERAS, J. D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*. Tecnos 2005.

² CARRO MARTÍNEZ, A., *La Unión Europea y el principio de subsidiariedad*. Revista de Administración Pública, núm. 126, 1991, p. 218.

Es conocido por todos que el peculiar sistema de formación de la Unión, que confiere una clara preponderancia a los gobiernos de los Estados miembros en detrimento de los órganos legislativos, genera un déficit democrático³. Con la intención de contrarrestar este déficit, los sucesivos Tratados han producido un progresivo refuerzo del Parlamento Europeo en el entramado institucional de la Unión, otorgado a éste y al principio de representación popular la posición debida⁴, generando un mayor acercamiento de la unión Europea a los Parlamentos Naciones y en consecuencia a sus ciudadanos, dando lugar a una lenta pero constante evolución en el papel de los Parlamentos y en la construcción política europea.

Con la firma del Tratado de Bruselas en 1975 el Parlamento Europeo adquiere el derecho de controlar las cuentas de la UE al finalizar cada ejercicio. Su capacidad permitía al Parlamento evaluar si la Comisión había gastado con acierto y correctamente el presupuesto comunitario. Se trata de un control indirecto sobre la actividad económica que, aunque limitado a las cuestiones económicas, formula un comienzo en la aplicación del principio de control parlamentario.

Hasta 1986 el interés hacia una integración política es prácticamente inexistente pero, toda vez que los objetivos económicos fueron alcanzados y con más fuerza tras la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992, la preocupación por asuntos que concernían a la construcción política se incluyeron como objetivos en la agenda de la Unión. Es el caso de la conceptualización y regulación de la ciudadanía europea, los derechos fundamentales o la subsanación del déficit democrático mediante una mayor intervención del Parlamento Europeo y de los Parlamentos de los Estados miembros.

Las nuevas competencias otorgadas por el Acta Única Europea, no sólo mantienen el control prescrito en el Tratado previo, sino que se amplía al establecer la obligación de obtener la aprobación del Parlamento para la adhesión a la UE de un Estado candidato, conjugando limitadamente el ámbito económico y el político. En 1992 con la firma del Tratado de Maastrich y la aprobación de las Declaraciones 13 y 14, se da un paso más al disponer que los Gobierno actúen de forma que los Parlamentos nacionales puedan tener en su conocimiento los proyectos legislativos de la Comisión con suficiente antelación como para poder obtener una información plena o, si fuese necesario, proceder a su estudio. Durante esta etapa y conscientes de la necesidad de ampliar los cauces de participación de los Parlamentos nacionales con el Parlamento Europeo, se favorece el intercambio de información entre los órganos legislativos abriendo una vía de conexión ajena a los órganos ejecutivos.

³ A pesar de utilizar el término más extendido coincidimos con BASTIDA FREIJEDO, F. J., *Parlamentos regionales e integración europea*. Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1997, pp. 271-292, en que los que se ha venido llamando déficit democrático, no se trata de un auténtico déficit democrático sino un déficit parlamentario.

⁴ La primera iniciativa del Parlamento Europeo para establecer contactos regulares y orgánicos con los Parlamentos Nacionales se encuentra en el Informe Diligent de 27 de Mayo de 1981.

En 1997 el Tratado de Ámsterdam incorpora un Protocolo específico sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, lo que sin duda constituye un paso más en el reconocimiento del papel de los Parlamentos en la construcción política institucional. El Tratado reza textualmente: «Los proyectos legislativos de la Comisión [...] se ponen a disposición de los Gobiernos de los Estados Miembros con suficiente tiempo para permitirles averiguar si los Parlamentos nacionales pueden acogerlas debidamente.» El Protocolo aclara además el rol de la Conferencia de las Comisiones de Asuntos Europeos (COSAC), otorgándole, entre otras cosas, el poder de «someter al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión, cualquier contribución que considere útil sobre las actividades legislativas de la Unión con particular referencia a la aplicación del principio de subsidiaridad, al espacio de libertad, de seguridad y de justicia, así como asuntos conexos con los derechos fundamentales». La principal novedad del Tratado en referencia al papel del Parlamento Europeo procede de la ampliación del procedimiento de codecisión en toda una serie de ámbitos que pasaron a estar sujetos al Derecho comunitario: protección de los consumidores, capacidad de trabajar legalmente en otro país y cuestiones medioambientales, por citar solo una muestra y, a pesar del importante salto cualitativo en el que profundizó el fracasado Tratado Constitucional, el nivel de integración política estaba todavía muy por debajo del nivel de integración económica.

Por último el Tratado de Lisboa. Éste va más allá, y no sólo confiere mayores atribuciones al Parlamento sino que sitúa a éste al mismo nivel que el Consejo en el proceso de decisión de la gran mayoría de las leyes de la Unión, otorgando al Parlamento más poder que nunca para conformar Europa. A partir de ahora decidirá sobre la mayoría de la legislación de la Unión; más de 40 nuevos temas se añaden a los que ya se tratan por el procedimiento de codecisión, entre ellos se incluye: la agricultura, las políticas energéticas, la inmigración, justicia y asuntos de interior, salud y fondos estructurales, sin olvidar que tiene la última palabra en el presupuesto de la Unión.

Centrándonos en la cuestión objeto de análisis en este trabajo, el proceso de integración europea y el fortalecimiento del papel del Parlamento Europeo conlleva la transferencia de una serie de competencias del nivel nacional al europeo, trasferencias que han supuesto una disminución del papel de los Parlamentos nacionales y en mayor medida en los parlamentos regionales tradicionalmente ignorados por la legislación comunitaria, que con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa los Parlamentos Nacionales ven reforzado su papel con la posibilidad de incidir directamente en las propuestas legislativas comunitarias a través de procedimientos concretos.

Los días 7 y 8 de mayo de 2008 los miembros del parlamento de toda la Unión Europea reunidos en Brdo (Eslovenia), comenzaron a desarrollar una estrategia para hacer frente a las nuevas disposiciones contenidas en el Tratado de Lisboa. Al conferir a los Parlamentos nacionales un papel de mayor relevancia en la determinación de las estrategias y políticas de construcción europea,

otorgando el derecho a plantear objeciones contra las propuestas legislativas de la Comisión Europea, era necesario articular mecanismos específicos como el procedimiento denominado de presentación de tarjetas amarilla o naranja. En virtud de estos nuevos mecanismos históricos, los Parlamentos nacionales podrán dirigir a los Presidentes de la Comisión, el Consejo y el Parlamento, dictámenes motivados sobre textos legislativos que, en virtud del principio de subsidiariedad, excedan las competencias de la Unión. Los resultados de los procedimientos podrán suponer que la propuesta sea devuelta a la Comisión o que el procedimiento decaiga.

El denominado procedimiento de tarjeta naranja, que puede suponer que las propuestas de la Comisión decaigan, requerirá la mayoría simple de los Parlamentos nacionales. En el procedimiento denominado de tarjeta amarilla, que puede provocar que la propuesta sea devuelta a la Comisión, tendrán que conseguir el apoyo de al menos un tercio de todos los parlamentos nacionales de la Unión Europea (18 de un total de 54 Cámaras). En este contexto la cooperación entre los Parlamentos será fundamental y, tal y como mantuvo Han Ten Broeken, representante del Parlamento neerlandés en las discusiones previas, «los parlamentos nacionales se convierten en instituciones de la UE y como tales, deben asumir la responsabilidad comportándose como parte de la UE».

Los procedimientos que regula el Tratado de Lisboa exigen reformas legislativas y organizativas en los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión. Algunos Parlamentos ya han tomado medidas para cambiar o adaptar sus procedimientos internos, ajustándose en mayor o menor medida a las nuevas disposiciones. El Parlamento francés ha modificado la Constitución para consagrar los mecanismos de subsidiariedad. El Eduskunta finlandés agregará un procedimiento específico de subsidiariedad en su Reglamento de Procedimiento. Chambre des représentants Belga ha cambiado sus reglas de funcionamiento y reforzado su personal con tres nuevos miembros. El Parlamento Helénico ha establecido un grupo de trabajo para elaborar propuestas. Mientras tanto, en España, la Comisión Mixta de Asuntos para la Unión Europea ha presentado y aprobado una serie de medidas destinadas a preparar, tanto la nueva labor del Parlamento, como mecanismos que permitan afinar sus relaciones con el gobierno permitiendo, aunque de forma indirecta, el control político sobre las posiciones que defiende el Gobierno en el seno del Consejo. En el mismo sentido se han producido cambios en el sistema de funcionamiento de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas que, al hilo de las modificaciones introducidas en los Estatutos aprobados la pasada Legislatura, pretenden ampliar o cuanto menos establecer vías para la participación regional en el ámbito europeo.

Toda vez que hemos constatado la evolución del papel de los Parlamentos de la Unión, el objeto del presente trabajo es analizar los cambios que ha producido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el funcionamiento de Parlamento nacional y las consecuencias que puede tener en el ámbito autonómico.

II. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD. EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA Y LAS REFORMAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EUROPEO Y EN EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES

Si analizamos la evolución del papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea y el desarrollo del principio de subsidiariedad hasta la aprobación del Tratado de Lisboa, observamos que uno y otro evolucionan a la par. El punto de inflexión de la evolución pareja de ambos términos lo constituye el Tratado de Lisboa, que no sólo introduce por primera vez una referencia expresa en el cuerpo del Tratado a la función que han de tener los Parlamentos nacionales en el sistema comunitario en referencia al control de subsidiariedad, sino que añade menciones expresas a sus funciones a lo largo del articulado y, además, un Protocolo anejo sobre el cometido de éstos en la Unión Europea. Desde la aprobación del Tratado de Lisboa, las atribuciones conferidas a los Parlamentos nacionales van más allá de la aplicación del principio de subsidiariedad.

Como probaremos, el principio de subsidiariedad excede progresivamente de la cuestión competencial en el reparto de tareas o ámbitos de regulación entre los Estados miembros de la Unión Europea, para convertirse en el instrumento que permite la participación de los Parlamentos nacionales en un espíritu de cooperación entre las instituciones nacionales de los Estados miembros y la Unión Europea⁵, constituyendo un factor clave en la construcción política europea.

Martín y Pérez Neclares⁶ describe a la perfección la problemática en la que pretendemos profundizar en este trabajo cuando afirma que el mecanismo de alerta temprana resulta de enorme interés jurídico, pero también de indudable interés político por cuanto que hablar de mecanismo de alerta temprana es hablar del principio de subsidiariedad; hablar del principio de subsidiariedad es hablar de competencias de la Unión Europea en relación con los Estados miembros y, hablar de competencias, es al final hablar de reparto vertical del poder entre la Unión Europea, los Estados Miembros y en el caso Español también de las regiones con competencias legislativas.

2.1. La importancia del principio de subsidiariedad

La subsidiariedad es una idea típicamente occidental que puede retrotraerse hasta los escritos de Aristóteles o Santo Tomás de Aquino si bien, la formu-

⁵ A pesar de que ya hemos incidido en esta cuestión en otros epígrafes, entendemos la subsidiariedad, no como una limitación a la actuación de la Unión Europea sino y tal y como sostiene la Comisión en el documento de 8 de octubre de 1992, como una garantía de que el modo de intervención no es excesivo en relación con el objeto perseguido, sea cual sea la naturaleza de la competencia, exclusiva, compartida o ejercitada.

⁶ Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Año 2006, VIII Legislatura, núm. 68. Sesión núm. 18, celebrada el 11 de mayo de 2006.

lación sistémica del principio de subsidiariedad se sitúan comúnmente en la doctrina social de la Iglesia Católica. La Encíclica *Rerum Novarum* (1891) del Pontífice León XIII y cuarenta años después la Encíclica *Quadragesimo Anno* (1931) del Papa Pío XI que, dentro de la parte de restauración social, reivindican el papel de la sociedad civil y, en especial, de los grupos más pequeños en la provisión social frente al Estado⁷, son textos fundamentales para la comprensión del principio enunciado.

El principio de subsidiariedad cabe pues ser aplicado tanto en las relaciones entre el individuo y la comunidad, como a aquellas entre la sociedad en su conjunto y el Estado. Su idea central es que la acción del grupo mayor debe restringirse al apoyo a los individuos o grupos más pequeños. Sólo en el caso de que éstos resulten incapaces de llevar a cabo una actividad, se entiende que procede la intervención del grupo mayor. Resumiendo, en función del principio de subsidiariedad, la unidad mayor no debe hacer lo que la unidad menor hace mejor⁸.

La formulación general del principio, tal y como afirma Areilza es, cuanto menos, ambigua, y así lo ha puesto de manifiesto la pluralidad de opiniones que al respecto mantiene la doctrina. Algunos autores han querido ver en la subsidiariedad un principio que limita la centralización comunitaria. Otros han visto un mandato para acercar las instituciones comunitarias a los ciudadanos⁹ y, parte de la doctrina sostiene que es un principio esencialmente político, al ser aplicado conforme a criterios de oportunidad en la determinación del órgano o nivel que debe regular una determinada materia; por último, aquellos que han desarrollado una visión más jurídica de la subsidiariedad en el ámbito del Derecho Comunitario¹⁰. En cualquier caso y a pesar de la dificultad conceptual que revisten los principios mencionados, objeto de detenidos análisis por la doctrina¹¹ y en los que no pretendemos ahondar, la importancia de las cuestiones que tratamos no

⁷ ARES CASTRO-CONDE, C., *El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: Diagnósis y prognosis*. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), n.º 136, 2007, p. 218.

⁸ DE AREILZA CARVAJAL, J. M., *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15, n.º 45, 1995, p. 54.

⁹ DE AREILZA CARVAJAL, J. M., op. cit., p. 54.

¹⁰ En esta cuestión resulta de sumo interés la visión que adopta Lord Inglewood (PA/473781 Es.doc y PE 313.403) en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Unión Europea cuando establece en su reunión de 5 de Agosto de 2002 que, como consecuencia del caso Alemania contra el Parlamento y el Consejo en el Asunto C-233/94 (1997, Rec I 24005, apdo. 28) la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas no considera que la mención expresa al principio de subsidiariedad sea un requisito jurídico.

¹¹ Nos parece muy descriptivo en referencia al concepto del principio de subsidiariedad ARES CASTRO-CONDE, C., *El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: Diagnósis y Prognosis*. Revista de Estudios Políticos, núms. 135-138, 2007. P. 220 cuando sostiene que: En términos generales puede hablarse de la coexistencia de tres ideologías de la subsidiariedad...»La versión cristianodemócrata (que sigue la doctrina social católica), la federalista germana (que persigue la constitucionalización de la división de poderes entre diferentes niveles territoriales en una Constitución de corte federal para Europa) y la ideología de la subsidiariedad de los conservadores británicos (cuyo objetivo es limitar los poderes delegados a las instituciones supranacionales).

incide tanto en la formulación conceptual sino en el uso que se ha dado y se dará en el ámbito comunitario al principio de subsidiariedad.

En el marco de las actividades del Grupo de trabajo creado en el seno de la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea para estudiar la aplicación por las Cortes Generales del Sistema de Alerta Temprana previsto en el Protocolo de Subsidiariedad anejo al Tratado de Lisboa, el Diputado del Parlamento Europeo Iñigo Méndez de Vigo, ahondando en la dificultad del principio enunciado reitera su gran complejidad, no sólo porque implica el que las decisiones se tomen en el nivel más cercano, sino que requiere que «el coste al final sea proporcional al esfuerzo realizado, es decir, que haya un valor añadido por hacerlo a nivel europeo»¹².

Es decir, supone determinar quién hace qué y precisar además, como se ejercita esa competencia. Se trata pues de un concepto subjetivo de ámbito jurídico-político. Tal y como refleja el informe Legislar Mejor 2008¹³, el principio de subsidiariedad permite definir la frontera entre la responsabilidades del Estado miembro y de la UE. Si la Comunidad goza de competencia exclusiva en ese ámbito, no hay ninguna duda sobre quien debe actuar, y la subsidiariedad no procede. En cambio, si la Comunidad y los Estados comparten esa competencia, el principio establece claramente una presunción a favor de que sean los Estado miembros los que actúen; argumento que permite también la participación de las regiones con competencia legislativa plena.

De esta forma, a nuestro juicio, y toda vez que hemos querido reflejar la variedad de posturas en torno a la conceptualización del principio de subsidiariedad¹⁴, no profundizaremos en la búsqueda de la esencia del principio de subsidiariedad y analizaremos a cambio las consecuencias que su aplicación ha tenido en la construcción política europea.

2.2. Evolución del principio de subsidiariedad en el ámbito europeo. El sistema de alerta temprana

Como sostiene en 1992 Gil-Robles¹⁵, ninguno de los Tratados constitutivos contiene referencias expresas al principio de subsidiariedad, pero todos están

¹² Diario de Sesiones de las Cortes Generales. Año 2006, VIII Legislatura, núm. 68. Sesión núm. 18, celebrada el 11 de mayo de 2006.

¹³ Bruselas 25.09.2009 COM (2009) 504 final.

¹⁴ El Tratado de Lisboa proclama en el art. 3 ter, que sustituye al art. 5, que, «En virtud del principio de subsidiariedad en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión interviendrá 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 si no que pueden alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión. Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

¹⁵ GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M., *El principio de subsidiariedad en la construcción europea*. Cuadernos de la Cátedra Fabrique Furió Ceriol. Valencia, núm. 2. Valencia, 1993, p. 14.

inspirados en él. El artículo 4 del Tratado constitutivo de la CEE sostiene que «cada institución actuará dentro de los límites de las competencias atribuidas por el presente Tratado». Idénticos términos refleja el Art. 3 del Tratado de la CECA y el Art. 3 el Tratado CEEA, lo que nos lleva a afirmar que en todos los Tratados se proclama veladamente el principio de subsidiariedad. Si las instituciones comunitarias no tienen más poderes que los que expresamente confieren los Tratados y cada institución actúa en función de las competencias conferidas, el límite a su actuación será esencialmente el criterio competencial, interpretado a la luz del principio de subsidiariedad.

El Tribunal de Justicia ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto, destacamos entre otras la sentencia *Wand Gend and Loos*¹⁶ y la conocida sentencia *Costa c ENEL*¹⁷ en la que el Tribunal sostiene que: el sistema comunitario constituye «un nuevo orden jurídico de Derecho Internacional, en beneficio del cual los Estados han limitado, si bien en esferas concretas, sus derechos soberanos, y cuyos sujetos no son solamente los Estados miembros sino también sus nacionales». La clave está en las «esferas concretas», que estarán limitadas por el principio de subsidiariedad; de la cuestión de «nuevo orden jurídico internacional» nos ocuparemos en el lugar oportuno. Por todo ello aunque el principio de subsidiariedad no es mencionado explícitamente en los Tratados, preside todo el sistema y goza de una protección jurídica importante.

Hasta 1992 el principio de subsidiariedad «inspiraba» el ordenamiento y actuación comunitaria, con la aprobación del Tratado de Maastricht¹⁸ se fijó, expresamente en el artículo 2, que el marco de actuación de la Unión Europea se establecería en función del principio de subsidiariedad y que los objetivos de la Unión se alcanzarán en el respeto del principio enunciado.

El debate que surgió del Parlamento Europeo, apoyado en las Conclusiones del Consejo (Edimburgo) sobre subsidiariedad, transparencia y democracia y la Resolución del Parlamento de 18 de noviembre de 1992, desembocó, el 25 de octubre de 1993, en un acuerdo interinstitucional entre el Consejo, el Parlamento y la Comisión¹⁹. En el mismo se expresa, inequívocamente, la intención de respeto y observancia del principio de subsidiariedad en la actuación de las

¹⁶ CJCE. Recueil, 1963, p. 23.

¹⁷ CJCE. Recueil. 1964, p. 1160.

¹⁸ Conviene matizar que, aunque la mayoría de la doctrina sostiene la postura reflejada en el artículo en cuanto a la fecha de inicio de aplicación del principio de subsidiariedad, los documentos preparados por la Unión Europea y que hemos manejado establece que, el 14 de febrero de 1984 con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, el Parlamento Europeo propuso una disposición que estipulaba que cuando el Tratado atribuye a la Unión una competencia no exclusiva, la acción de los Estados miembros puede ejercerse allí donde la Comunidad no ha intervenido de manera normativa. En consecuencia, la fecha de aparición del principio de subsidiariedad en el ámbito comunitario se establecería en 1984 en el conocido como Proyecto Spinelli. Sin embargo conviene reflejar que, otros autores opinan que se introdujo en 1987 cuando el Acta Única Europea en 1987 revisó los Tratados de Roma, ya que en su artículo 130R,4 menciona implícitamente el principio de subsidiariedad.

¹⁹ Se debe hacer referencia al acuerdo interinstitucional adoptado el 17 de noviembre de 1993 que establece las obligaciones específicas en materia de subsidiariedad. DO C329 de 6 de diciembre de 1993, p. 132.

tres instituciones de mayor relevancia de la Unión. El objetivo de este acuerdo consistía en regular mediante procedimientos de aplicación del principio de subsidiariedad, las particularidades de las competencias transferidas por los Tratados, fijando las líneas directrices de aplicación del principio de subsidiariedad, lo que sin duda precisaba las posiciones de las diferentes instituciones en la estructura de la Unión en relación al principio enunciado.

En el transcurso de los años 1994, 1995 y 1996 y concretamente en la Resolución de 13 de mayo de 1997, los informes de la Comisión relativos a la aplicación del principio de subsidiariedad hicieron hincapié en su carácter vinculante con rango constitucional y por ello sujeto a la interpretación del Tribunal; si bien como advierte la citada Resolución, la aplicación del principio de subsidiariedad no debería obstaculizar el legítimo ejercicio de las atribuciones de la Unión.

Sin embargo, es fundamentalmente en 1997 con la firma del Tratado de Amsterdam y la incorporación del Protocolo para la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad, que básicamente recogía las líneas directrices del acuerdo mencionado, cuando se inicia, tímidamente, la aplicación del principio de subsidiariedad como mecanismo de control. No es casualidad que precisamente en este Tratado se incorpore un Protocolo específico sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, puesto que el principio de subsidiariedad ha ido ocupando un lugar cada vez más importante en el debate sobre la reforma institucional de la Unión Europea, desde principio inspirador, principio exigible o como instrumento de control, hasta desembocar en 2004 en el proyecto de Tratado Constitucional que dio entrada por primera vez, a los parlamentos estatales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo europeo en el control preventivo del principio de subsidiariedad y como mecanismo de participación de los Parlamentos.

Como veníamos manteniendo, el Tratado de Lisboa²⁰ introduce el procedimiento de alerta temprana, *early warning*²¹, que constituye un mecanismo original que, vinculado al principio de subsidiariedad y proporcionalidad, por primera vez asocia o introduce la actuación de los Parlamentos Nacionales en el proceso decisorio de la legislación; es lo que se ha dado en denominar la fase pre-legislativa, sin duda un momento privilegiado para ejercer una influencia en las políticas de la Unión. El Protocolo anexo al Tratado, junto con otro relativo al cometido de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio, responde al requerimiento de Niza y Laeken de clarificar la función de

²⁰ Es en el frustrado Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, donde se regula por primera vez el mecanismo de participación directa de los Parlamentos nacionales. Al respecto véase FERRER MARTÍN DE VIDALES, C., *Los parlamentos nacionales en la Unión Europea tras el Tratado de Lisboa*. Jean Monnet y Robert Schuman Paper Series, Vol. 8, n.º 16. Agosto 2008, pp. 9-12.

²¹ Como nos recuerda Iñigo MÉNDEZ DE VIGO, presidente del Grupo IV dedicado a estudiar la aplicación del principio de subsidiariedad, tres fueron las premisas de oro desde las que partió la discusión sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y la intervención de los Parlamentos nacionales: no crear una nueva institución, no entorpecer ni bloquear el proceso legislativo y crear un sistema fácilmente comprensible. Así surge el mecanismo de alerta temprana.

los Parlamentos nacionales en la estructura comunitaria, y reclama un mayor control democrático de la toma de decisiones dentro de la Unión. Desde esta perspectiva parece que la Unión Europea, con la intención de paliar el déficit democrático, ha optado por reforzar el papel de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario antes que decidirse por un reforzamiento claro del Parlamento Europeo²².

El mecanismo de alerta temprana puede ser definido como una modificación en el procedimiento legislativo que, como consecuencia o justificación de la aplicación del principio de subsidiariedad, transforma el procedimiento de la tramitación parlamentaria europea.

El Tratado de Lisboa desarrolla un control político del principio de subsidiariedad ex-ante, a través del sistema de alerta temprana y un control judicial ex-post. Básicamente, el Protocolo anejo al Tratado establece que la Comisión deberá remitir sus proyectos de actos legislativos a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, motivándolos en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos tienen un plazo de ocho semanas para aplicar el sistema de alerta temprana y emitir un dictamen motivado que exponga las razones por las que la propuesta de la Comisión vulnera el principio de subsidiariedad; cuando los dictámenes motivados que se remitan representen al menos un tercio del total de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales —cada Parlamento dispone de dos votos—, la Comisión está obligada a volver a estudiar su propuesta.

Tal y como pone de manifiesto el Informe Legislar mejor 2007²³, desde septiembre de 2006 la Comisión ha transmitido nuevas propuestas legislativas a los Parlamentos nacionales invitándoles a expresar su opinión y, aunque este intercambio abarca mucho más que la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, muchos de los comentarios recibidos²⁴ de los Parlamentos nacionales, se refieren a estos principios²⁵. En diciembre 2007, la Comisión había recibido 166 dictámenes de 25 parlamentos nacionales de 19 Estados miembros en relación con 86 textos de la Comisión, si bien, lamentablemente, España no participó en ninguno.

Desde el año 1992 hasta finales del año 2007 y algunos en la actualidad, han sido muchos los parlamentos estatales que han articulado mecanismos de

²² SANTALÓ I BURRULL, *Los parlamentos regionales en la construcción europea como instancia legislativa más próxima a los ciudadanos*, p. 9. Ponencia presentada a las jornadas sobre Parlamentos y déficit democrático en Europa: El papel de los Parlamentos Regionales. 2005 www.fundaciongime- nezabad.es.

²³ Bruselas 26.09.2008 COM (2008) 586 final, p. 3.

²⁴ La Comisión ha establecido desde 2006 un procedimiento para responder a los dictámenes que se han planteado. En función de estos procedimientos el número de dictámenes emitidos ha ido evolucionando pasando de 53 en 2006, a 115 en 2007 y, 200 en 2008. «Una agenda de los ciudadanos - Logrando resultados para Europa» COM (2006) 211 DE 10.05.2006.

²⁵ En el informe Legislar Mejor de 2006 Bruselas 6.6.2007 COM (2007)286 final. SEC (2007)737 se refleja en un grafica el aumento de información desde la Comisión a los a los Parlamentos nacionales desde 1993 hasta 2006. En 2006 se envían 106 informes, 217 comunicaciones, 10 libros verdes y 2 libros blancos.

participación e incluso de relación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, corresponde ahora analizar cuales han sido las modificaciones adoptadas en el Parlamento Español y el procedimiento de actuación que se ha aprobado para permitir la ejecución efectiva del mecanismo de alerta temprana.

III. EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA INTEGRACIÓN EUROPEA TRAS LA ENTRADA EN VIGOR DEL TRATADO DE LISBOA. MECANISMOS DE COOPERACIÓN

3.1. La participación de los Parlamentos en la construcción Europea. El Parlamento Español

Del análisis realizado hasta el momento podemos deducir sin demasiada dificultad que, aunque en los orígenes de la Unión la toma de decisiones procedía casi exclusivamente de los gobiernos de los Estados miembros, progresivamente, el peso específico del Parlamento Europeo en la consolidación política de la Unión ha sido cada vez mayor, y los mecanismos de cooperación con los Parlamentos nacionales han ido en aumento.

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa refuerza significativamente las funciones de los parlamentos naciones, ampliando su ámbito de intervención. Un documento de trabajo del Parlamento Europeo²⁶ advertía en junio de 1993 la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados Miembros en tres momentos: el primero, por el sistema de formación del derecho comunitario originario, que impedía participar en el proceso de decisiones políticas; en segundo lugar, por la formación del sistema de derecho derivado que quedaba en manos de la COREPER y por último, por la mecánica de elaboración de las normas internas de transposición y desarrollo del derecho comunitario. En la actualidad quizás podríamos hablar de un proceso de recuperación, o cuanto menos de nueva implicación de los Parlamentos, tanto Europeo como nacionales, en el sistema institucional de la Unión; una primera iniciativa fruto de años de esfuerzo²⁷, como hemos dejado constancia en epígrafes previos, para que los Parlamentos adquieran nuevas competencias que permitan asumir el papel que les corresponde como órganos representativos por excelencia. En esta misma línea conviene matizar que el mecanismo de alerta temprana no es sólo un mecanismo que permita participar a los Parlamentos en la fase pre-

²⁶ GIL-ROBLES CASANUEVA, L., *Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales*, pp. 312-322. Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo. GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M. Cyan. 1997.

²⁷ En su Resolución de 7 de febrero de 2002, el Parlamento Europeo expresó la importancia de los Parlamentos nacionales en la construcción política de la Unión afirmando que el Parlamento Europeo no era el representante exclusivo de los ciudadanos de la Unión, ni el único garante de la democracia, por lo que los Parlamentos nacionales tenían una función propia en la construcción Europea. DOC (2001/2023(INI)).

legislativa en aras al control del principio de subsidiariedad; el mecanismo de alerta temprana cumple una doble función al incrementar, también, la influencia y control sobre los gobiernos de cada Estado miembro en el desarrollo legislativo de las políticas de la Unión.

Sin duda, el Parlamento Europeo es el gran beneficiado en el Tratado de Lisboa, si el Tratado de Niza reforzaba los poderes del Consejo, el Tratado de Lisboa establece un equilibrio entre las instituciones de la Unión mediante la asignación de «nuevas» competencias y funciones al Parlamento.

Las novedades más relevantes que aporta el texto a la cuestión competencial es la clasificación de las competencias (arts. 1-12) que se articulan ahora en tres tipologías: *exclusivas*, *compartidas* y de *apoyo, coordinación o complemento*. En función de lo prescrito por el Art. 2C son competencias compartidas: mercado interior; política social; cohesión económica social y territorial; agricultura, pesca y conservación de recursos marinos; medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; y, los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública. Clasificación que evidentemente afectará a la aplicación del principio de subsidiariedad, así como a los ámbitos de intervención del Parlamento en el procedimiento de codecisión.

En referencia a las funciones del Parlamento Europeo, el artículo 14 del Tratado de Lisboa proclama: «El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo, la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados». En realidad el Tratado confiere al Parlamento las funciones que en el esquema parlamentario han sido tradicionalmente asignadas a los Parlamentos: función legislativa, presupuestaria y de control, si bien, en este caso, las ejerce conjuntamente con el Consejo. Sin duda supone un paso más en la determinación del papel del Parlamento que convendrá ir matizando a medida que se consolide la Unión política Europea; y todo parece indicar que pasará por reforzar el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión.

En referencia a la actuación de los Parlamentos nacionales, el artículo 12 del Tratado de Lisboa expresamente sostiene:

«Los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

- a) Serán informados por las instituciones de la Unión y recibirán notificación de los proyectos de actos legislativos de la Unión de conformidad con el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea.
- b) Velarán por que se respete el principio de subsidiariedad de conformidad con los procedimientos establecidos en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- c) Participarán en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia, en los mecanismos de aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de Funciona-

miento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las acciones del Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado.

- d) Participarán en los procedimientos de revisión de los Tratados de conformidad con el artículo 48 del presente Tratado.
- e) Serán informados de las solicitudes de adhesión a la Unión, de conformidad con el artículo 49 del presente Tratado.
- f) Participarán activamente en la cooperación interparlamentaria entre los Parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo, de conformidad con el Protocolo sobre cometidos de los Parlamentos nacionales de la Unión Europea».

Ahondando en las funciones asignadas en el Tratado al Parlamento, el Protocolo anejo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, establece con claridad la intención de la Unión cuando sostiene que «deseando impulsar una mayor participación de los Parlamentos nacionales, incrementa su capacidad para manifestar su opinión sobre los proyectos legislativos de la Unión Europea». El artículo 1 del Tratado dispone que la Comisión transmitirá a los Parlamentos nacionales el programa legislativo actual, así como cualquier otro instrumento de programación legislativa, incluyendo los actos legislativos²⁸, o estrategia política a los Parlamentos nacionales, lo que permite que los Parlamentos nacionales puedan examinar las propuestas legislativas antes de que se pronuncien las instituciones de la Unión. Si bien tal y como dispone el propio Protocolo, el control de la actuación de los Gobierno de cada Estado miembro corresponderá a cada Parlamento nacional, aunque indudablemente la información contribuirá al correcto ejercicio del control.

3.2. Las vías de cooperación interparlamentaria

También se ocupa el Protocolo de las necesarias vías de cooperación parlamentaria que refuerzan la dimensión parlamentaria de la Unión favoreciendo la comunicación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales y entre estos entre sí, ampliando no sólo el control democrático sino la rendición de cuentas sobre las decisiones en el ámbito de la Unión Europea y garantizando una mayor transparencia y apertura en la toma de decisiones. El objetivo es sin duda mejorar la legitimidad democrática y la calidad y la eficiencia del proceso legislativo en el nivel de la Unión Europea, pero también que los Par-

²⁸ MANGAS MARTÍN, A., *Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa: Categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía*. Revista General de Derecho Europeo, n.º 18 (2009) Iustel, pp. 1-32. Tal y como dispone la autora, el Tratado de Lisboa introduce una serie de cambios que afectan al derecho derivado. Tales cambios están basados en la distinción entre dos categorías de actos en función del procedimiento de adopción: actos legislativos y actos no legislativos. El Tratado de Lisboa proclama que son actos legislativos los adoptados mediante un procedimiento legislativo, ya sea ordinario, ya sea especial (artículo 289.3 TFUE).

lamentos nacionales puedan dar respuestas coordinadas ante las cuestiones que se deciden con carácter intergubernamental en el seno del Consejo.

Sobre la base de la complementariedad de las responsabilidades del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, el objetivo del Parlamento Europeo es el desarrollo de redes superpuestas con el fin de promover un mayor control, manejando con eficacia los vínculos con los parlamentos nacionales. Se trata de obtener una información de calidad en el plazo más breve posible.

A tenor de lo expuesto es evidente que el Protocolo anexo al Tratado de Lisboa aumenta los mecanismos de información permitiendo que ésta fluya sin la intervención de los Gobiernos; comunicación de Parlamento a Parlamento, permitiendo, o cuanto menos favoreciendo, que los Parlamentos nacionales puedan participar en la programación legislativa desde el primer momento. Ahora bien, aunque se garantiza la obtención de información, dependerá de cada Estado miembro que realmente se cumplan los objetivos marcados como meta en el Tratado de Lisboa; la práctica parlamentaria y los mecanismos que se regulen deben permitir que los Parlamentos puedan realizar eficazmente las funciones encomendadas en el Tratado y, que la información obtenida sea utilizada con la intención de controlar al Gobierno influyendo en la construcción comunitaria. Este hecho convierte en determinante el análisis de los mecanismos adoptados en cada Estado miembro, y el tratamiento que la práctica parlamentaria confiera a la información que se remita al parlamento desde la Unión Europea, así como la que envíen y compartan los diferentes Parlamentos nacionales en aras al principio de cooperación interparlamentaria.

Hasta hoy los mecanismos de cooperación entre el Parlamento Europeo y el Parlamento nacional se ha materializado sobre tres vías: la Conferencia de órganos especializados en asuntos parlamentarios (COSAC), la Conferencia de Presidentes y el Centro Europeo de Investigación y Documentación parlamentaria (ECPRD).

En 1989 en una reunión que tuvo lugar en Madrid, los Presidentes de los Parlamentos de los Estados miembros, con la intención de fortalecer el papel de los Parlamentos nacionales en relación a los asuntos de la Unión, decidieron constituir la Conferencia de Presidentes. La idea era formar un órgano compuesto por miembros de los parlamentos especializados en asuntos europeos, con la intención de constituir el foro que permitiera debatir cuestiones de interés común. La COSAC es pues, un órgano de cooperación en el que están representadas las comisiones de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros especializadas en los asuntos comunitarios, y el Parlamento Europeo. La COSAC congrega en cada reunión bianual, a seis representantes de cada Parlamento nacional de los Estados miembros y seis miembros del Parlamento Europeo, entre ellos, los dos vicepresidentes encargados de las relaciones con los Parlamentos nacionales. La primera reunión formal de éste órgano tuvo lugar el 16 y 17 de Noviembre de 1989; el objeto principal se centró un tema de completa actualidad, analizar las vías para incrementar el control parlamentario sobre los asuntos de la Unión Europea.

En las reuniones del COSAC y así lo reflejan sus informes se han analizado tanto los asuntos de mayor relevancia en la agenda europea, que después han venido a regular los Tratados, como la estrategia en la construcción política Europea. En la determinación del objeto del COSAC, tres son quizás los momentos que vienen a consolidar su función y en consecuencia de mayor trascendencia²⁹. El primero en 1996 donde tras la celebración de la XVI reunión se concluye que el propio COSAC es una fórmula útil para mejorar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. En segundo lugar en 1997 cuando el Tratado de Ámsterdam regula este órgano y posibilita que sea éste quien realice un examen de la legislación de la Unión Europea confiriendo la posibilidad de que emita un dictamen en relación al principio de subsidiariedad. Finalmente en el año 2002, tras la celebración de la XXVI reunión de éste órgano donde se define el rol del COSAC como el ente que asiste a los Parlamentos nacionales con la intención de mejorar su efectividad en asuntos sobre la Unión Europea, especialmente en lo que se refiere al control de las actividades de los gobiernos de los Estados miembros, compartiendo la información y las mejores prácticas que afecten a estos temas.

Desde su creación en 1989 la COSAC ha evolucionado considerablemente, pasando de ser un simple foro de intercambio de información, a ser una representación reconocida de los Parlamentos nacionales al nivel de la Unión Europea, función que regula el artículo 10 del Tratado de Lisboa.

A pesar de que no se menciona expresamente en el Protocolo, la Conferencia de Presidentes es el órgano competente para todos los asuntos propios de las relaciones con los Parlamentos nacionales de los Estados miembros; es, en definitiva, el órgano encargado de promover la cooperación interparlamentaria. El Parlamento Europeo informa regularmente de sus actividades a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y se producen con regularidad reuniones con miembros de los Parlamentos nacionales para intercambiar puntos de vista sobre las propuestas legislativas presentadas por la Comisión.

Importante en la cooperación es sin duda la información y por ello y con el fin de cumplir las tareas encomendadas, en 1977 los Presidentes de los Parlamentos nacionales de la Unión solicitaron la creación de un centro de documentación que pudiera ser útil en las relaciones de cooperación interparlamentaria permitiendo el intercambio de información, con esta idea se concibe la creación del Centro de Documentación (ECPRD), cuyos objetivos a los largo de lo años se han ido consolidando; son funciones del ECPRD: promover el intercambio de informaciones, ideas y experiencias sobre asuntos de interés común para el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales; reforzar la estrecha cooperación existente entre los servicios de investigación y documentación de los Parlamentos miembros en todos los ámbitos de la información; y recoger, intercambiar y difundir los estudios elaborados por los servicios parlamentarios.

²⁹ En la página web del COSAC www.cosac.eu/ se encuentra un interesante análisis y resumen de todas las reuniones celebradas por el COSAC hasta la actualidad.

La ampliación de la Unión así como el incremento de su actividad parlamentaria ha provocado un importante crecimiento que ha dado lugar, en octubre de 2008³⁰, a la creación del IPEX. El IPEX es un sistema dinámico en construcción, una plataforma de intercambio electrónico de información parlamentaria cuya finalidad es ofrecer una base de datos que contiene no sólo documentos parlamentarios que concierne a la Unión Europea, también cualesquiera otros documentos que procedan de los Parlamentos nacionales en referencia a los asuntos europeos.

Consultando los documentos del IPEX los usuarios pueden obtener importante información sin demora de tiempo, unas horas después de que las iniciativas sean votadas se han incluido en la web, pueden concernir a acuerdos de las instituciones de la Unión, opiniones de los parlamentarios, acuerdos de los Parlamentos nacionales de la Unión o de sus gobiernos, propuestas específicas... Sin duda el IPEX aumentará los cauces de información, mejorando la comunicación a través del uso de las TIC,s.

La información es, indudablemente, el requisito imprescindible para el ejercicio de la función de control; los medios empleados hasta el momento por las instituciones comunitarias favorecen el intercambio de información y la comunicación interparlamentaria, sólo resta entonces que los parlamentos nacionales y el propio parlamento Europeo asuman su papel.

IV. EL PARLAMENTO ESPAÑOL Y EL TRATADO DE LISBOA. LA ADAPTACIÓN DE LAS CORTES GENERALES A LOS NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EUROPEA

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las Cámaras de los Parlamentos de los Estados miembros deben articular mecanismos que permitan llevar a cabo las nuevas funciones encomendadas. Bien es cierto que el derecho comunitario no exige una medida concreta, y por ello corresponde a los ordenamientos internos regular el mecanismo que permita el tratamiento oportuno de la información de ámbito comunitario, para iniciar las actuaciones que estimen oportuno en función de las competencias reconocidas a los Parlamentos en el Tratado de Lisboa.

El mecanismo de alerta temprana supone un reto para España. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa exige reformas legislativas importantes y en el aspecto material estas puede ser, como bien expone Martín y Pérez de Nanclares, una oportunidad para reflexionar y replantear el sistema de participación de España en la Unión Europea. Como bien señala Xucla i Costa: «Debemos reconocer que España es un país de dimensión importante, un país de los grandes dentro de la Unión Europea, pero está a la cola en cuanto a la elaboración de los mecanismos de participación de la alerta temprana.»³¹

³⁰ www.ipex.eu/.

³¹ B.O.C.G. Comisiones Mixtas. Sesión núm. 24. Año 2007. Núm 118. VIII Legislatura.

Dado que el Tratado establecía una posición abierta en la organización interna del trabajo parlamentario se plantean diferentes opciones, si bien existía un acuerdo generalizado en que el órgano al que se asignasen las funciones reguladas en el Tratado, debiera cumplir al menos cuatro requisitos: en primer lugar, estar familiarizado con los temas europeos; en segundo lugar, que tuviera cierta capacidad de debate técnico jurídico para permitir la fiscalización de los elementos de suficiencia y eficiencia de la subsidiariedad; en tercer lugar, que fuera un órgano ágil que permitiera el cumplimiento de los plazos y, por último, con conexión con las dos Cámaras para que ambas se pronunciaran. El órgano que reunía los elementos expresados era la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea

Era evidente que la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea era el órgano idóneo que reunía los requisitos expresados y, tras la aprobación por asentimiento del informe elaborado por el grupo de trabajo creado en el seno de la Comisión para que estudie la aplicación por las Cortes Generales del sistema de alerta temprana previsto en el protocolo de subsidiariedad que acompaña al Tratado de Lisboa³², se decidió que la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea continuaría siendo el órgano parlamentario español que centraliza y centralizaría toda la información referente al ámbito europeo, organizando mediante la aprobación de la Ley 24/2009 de 22 de diciembre su tratamiento oportuno.

A nuestro juicio, las importantes funciones que se han conferido a la Comisión Mixta requieren que sean asignados los medios técnicos necesarios para el cumplimiento eficaz de su función. La actividad legislativa o cuanto menos la actividad documental de la Unión Europea justifica la ampliación o mayor dotación de medios técnicos y humanos que los que dispone en la actualidad la Comisión Mixta para la Unión Europea. No sólo se trata de permitir la actividad de la comisión sino de responder a la responsabilidad como órgano de la Unión Europea.

4.1. La Comisión Mixta de asuntos para la Unión Europea. Antecedentes y evolución

Llegados a este punto creemos conveniente recordar los antecedentes cuanto menos peculiares, de creación de la Comisión Mixta de Asuntos para la Unión Europea. La adhesión de España a la Unión Europea en 1986, en aquel momento Comunidad Europea, planteó la necesidad de crear un órgano que diera respuesta a la pérdida de competencias que suponía para las Cortes Generales la integración comunitaria³³. Con este nuevo órgano, las Cortes Gene-

³² B.O.C.G. Comisiones Mixtas, Núm. 118. Sesión Núm. 24, 18 de diciembre de 2007.

³³ Es cierto que los primeros intentos de constituir un órgano parlamentario que controlase la política comunitaria podemos establecerlos en torno a 1980, pero también que no se obtendrán resultados concretos hasta la fecha de la adhesión de España a la Comunidad.

rales desgajaban del ámbito de las comisiones de asuntos exteriores de ambas Cámaras las cuestiones relacionadas con las Comunidades Europeas, ya que fueron éstas las que se ocuparon del proceso de negociación y ratificación del Tratado de adhesión³⁴, y se confería a la nueva Comisión Mixta amplios poderes en relación a los asuntos comunitarios.

El procedimiento de creación de la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, como ya hemos tenido ocasión de analizar³⁵, nace en razón de lo dispuesto en artículo 5 de la Ley 47/1985 de la Ley de Bases de Delegación del Gobierno para la Aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas. Resulta cuanto menos sorprendente que la Comisión Mixta la cree el Gobierno mediante proyecto de ley y no el Congreso o el Senado mediante proposición de ley y modificación del Reglamento del Congreso o los Reglamentos de ambas cámaras. Sólo se entiende este hecho si tenemos en cuenta que el Gobierno la crea a la vez que pide a las Cortes delegación para la aplicación del Derecho de las CCEE, que constituía el acervo comunitario no asumido aún. La Comisión Mixta nace por ello, indirectamente, a través de disposición normativa.

En sus orígenes la Comisión Mixta tenía entre sus fines: conocer tras su publicación, a los efectos del artículo 82.6 Constitución española, los decretos legislativos emitidos en aplicación el derecho derivado comunitario; ser informada por el Gobierno de los proyectos normativos de las Comunidades Europeas que puedan afectar a materias sometidas a reserva de ley en España; recibir del Gobierno la información que obre en su poder sobre las actividades de las instituciones de las Comunidades Europeas respecto a la aplicación y puesta en práctica de la adhesión de España a las mismas; y el deber de ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de las Comunidades Europeas. Toda vez que trasladaría a cada comisión de las Cámaras, que fueren competentes por razón de la materia, las conclusiones que ésta hubiera elaborado. Igualmente, la Comisión Mixta podría elevar a ambas Cámaras al comienzo de cada periodo de sesiones, un informe sobre las actuaciones realizadas en el periodo inmediato anterior.

En definitiva, podemos mantener que tenía por finalidad una doble misión. Por un lado el control de la legislación delegada al Gobierno para adecuar nuestro ordenamiento al acervo comunitario; de otro, el control de la política comunitaria del Gobierno. En referencia a este segundo aspecto resulta cuanto menos peculiar que el control de los asuntos comunitarios, a diferencia de los considerados como de «política exterior» que requieren la intervención de las Cortes y se centran fundamentalmente en la autorización o ratificación de los Tratados, el control sea realizado por una comisión y utilizando los mismos instrumentos de control que para cualesquiera otra de

³⁴ VICIANO PASTOR, R., *La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario*. Parlamento y Constitución. Anuario n.º 3, 1999, p. 70.

³⁵ VILA RAMOS, B., *Los sistemas de comisiones parlamentarias*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid 2004, pp. 268-276.

las políticas gestionadas por el Gobierno. Quizás este hecho justifique porqué en el ámbito del control al ejecutivo la Comisión no obtuvo los resultados esperados.

En cualquier caso, las modificaciones que sufre el funcionamiento y organización de la Comisión Mixta mediante la aprobación de Ley 18/1988 de 1 de julio y de la Ley 8/1994 de 19 de Mayo, adaptan las competencias de la Comisión a los distintos Tratados, fundamentalmente al Tratado de la Unión Europea que singulariza y fortalece el papel de los Parlamentos nacionales en el proceso de construcción política europea. En esencia, las modificaciones se refieren al número de miembros, al sistema de votación, que pasó a ser ponderado, y la adición de «deberá ser informada por el Gobierno de las decisiones y acuerdos del Consejo de Ministros de las Comunidades Europeas». En cuanto a los cambios de la Ley 8/1994 puede decirse que fueron de gran significado por cuanto que empieza a regular un incipiente control ex-ante y precisando los más amplios poderes de información: recibe la información con suficiente antelación como para que pueda ser evaluada; celebra debates sobre propuestas legislativas concretas; tiene capacidad para solicitar la comparecencia del Gobierno para que de cuentas de la tramitación y resultados de una iniciativa legislativa concreta; elabora informes; establece relaciones de cooperación con órganos de los restantes parlamentos y mantiene relaciones de recíproca información y colaboración con las comisiones existentes que tengan competencias similares.

Analizando el funcionamiento de la comisión y a pesar de los esfuerzos de algunos de los parlamentarios que la integran, coincidimos con Bueno y Vicente ³⁶ en que la ley creó una Comisión Mixta con escaso poder de información, procedimientos de actuación poco ágiles y con una débil capacidad parlamentaria para controlar al Gobierno y para participar en la formación del Derecho comunitario. El autor mantiene, que una de las causas ha podido ser que los grupos parlamentarios no parecían estar especialmente interesados en la actividad comunitaria. Otra, el desconocimiento de la política comunitaria por parte del Parlamento español de aquella época. El interés de los grupos y miembros se activa ligeramente en la IV Legislatura en la que ya participa con más profusión el mayor grupo de la oposición —el GPP, heredero del GPCP—, principalmente con las intervenciones de la diputada Tocino.

En cualquier caso, a nuestro juicio, la Ley 47/85 fue funcionalmente insuficiente y no dispuso de los adecuados recursos procedimentales ni de la infraestructura mínima. Desde su creación, la Comisión Mixta como institución, nunca se planteó si su normativa reguladora y sus reglas de funcionamiento eran las correctas. Ningún grupo parlamentario planteó en su seno iniciativas tendentes a analizar el comportamiento de la Comisión Mixta. Tan solo al final

³⁶ BUENO Y VICENTE, J. M., *El control de las Cortes Generales sobre la política comunitaria y su participación en la formación del derecho europeo: La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea de 1986 a 2003*. Tesis doctoral dirigida por Bañón i González. Universidad Complutense. Madrid 2005. ISBN 84-669-2820-0.

de la IV Legislatura, el GPP anunció que había presentado una proposición no de ley tendente a modificar las funciones y el funcionamiento de la Comisión Mixta. Esta proposición sería el germen de la nueva Ley 8/94, que nacería de otra proposición no de ley firmada por todos los grupos parlamentarios. Desde ese año de 1994, hasta la reciente aprobación de la ley 24/2009 de 22 de diciembre, ningún grupo ha presentado iniciativa alguna para reformar esta ley.

4.2. La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea

El mecanismo de alerta temprana que regula el Tratado de Lisboa, confiere a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad a las iniciativas legislativas europeas. El objeto de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, es adaptar la Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión mixta para la Unión Europea, a las previsiones contenidas en el Tratado de Lisboa.

En general, las competencias que confiere la Ley 24/2009 a la Comisión Mixta son las que el propio Tratado atribuye a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Esto incluye la iniciativa en el control de subsidiariedad ex-ante y ex-post, la iniciativa en la revisión simplificada de los Tratados y la organización del sistema de consulta a los Parlamentos regionales, además de aquellas que ya poseía la Comisión, veamos cada una de ellas.

La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, atribuye a la Comisión Mixta la potestad de emitir, en nombre de las Cortes Generales, dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los Plenos del Congreso de los Diputados y el Senado puedan avocar el debate y votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea. En este sentido las competencias conferidas a la Comisión son las que el propio Tratado atribuye a los Parlamentos nacionales. Así mismo confiere también a la Comisión Mixta la potestad de solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra un acto legislativo europeo, control ex-post del que hablábamos en páginas precedentes, por infracción del principio de subsidiariedad; potestad que deberá ejercer —se refiere sólo a la capacidad para instar al Gobierno— en el plazo máximo de seis semanas desde la publicación oficial del acto legislativo europeo. Es decir, la iniciativa tanto en el control del principio de subsidiariedad ex-ante como en el control ex-post son atribuidos a la Comisión Mixta.

Otro de los procedimientos de participación de los Parlamentos nacionales en los actos de la Unión Europea que prevé el Tratado de Lisboa son los denominados como revisión simplificada de los Tratados, que permiten la oposición a determinadas iniciativas que puede tomar el Consejo Europeo en relación con la modificación de las reglas sobre mayorías y procedimientos para aprobar actos legislativos. En estos casos, la oposición de un solo Parlamento impide que pueda tener efecto la decisión del Consejo de Europa. En España y con-

forme a lo dispuesto en la Ley 24/2009 también corresponderá a la Comisión Mixta adoptar la iniciativa de propuesta de oposición, si bien la adopción del acuerdo se producirá en los Plenos del Congreso y el Senado.

Otra de las novedades que introduce el Protocolo anejo al Tratado de Lisboa se refiere a los Parlamentos regionales y contempla la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan consultar, en relación a la vulneración del principio de subsidiariedad, a los parlamentos regionales con competencias legislativas. Aunque nos referiremos con mayor detalle a esta cuestión, conviene precisar que la Ley 24/2009 regula también el procedimiento que se adoptará en España para que los Parlamentos regionales intervengan en materias de su competencia, en el control del principio de subsidiariedad.

El sistema de consulta, que fue objeto de debate en el seno del grupo de trabajo creado en el Congreso de los Diputados y al que nos hemos referido con anterioridad, optó por remitir a todos los Parlamentos de las Comunidades Autónomas todas las iniciativas legislativas europeas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Para que puedan ser tenidos en cuenta los dictámenes emitidos por los parlamentos regionales, deberán remitir su dictamen a la Comisión en un plazo de cuatro semanas. Si la Comisión aprobase un dictamen por la vulneración del principio de subsidiariedad, deberá incorporar los dictámenes emitidos y las referencias necesarias para su consulta. En el caso de no producirse el dictamen en el plazo correspondiente, entendemos que la Comisión interpretará que el parlamento regional correspondiente no encuentra motivos de vulneración del principio de subsidiariedad en la propuesta. Podríamos hablar de una presunción de validez del acto legislativo comunitario, a no ser que medie dictamen que justifique el control.

En cualquier caso las modificaciones legislativas sobre la Comisión Mixta pueden no haber concluido. En esta Legislatura el Grupo Parlamentario Popular ha presentado una proposición, todavía en tramitación, pero que en los debates hasta ahora realizados cuenta con el respaldo de todos los grupos parlamentarios, que puede modificar de nuevo la Ley 8/1994; la intención de la reforma es reforzar el control del Gobierno en sus relaciones con la Unión Europea y en su proceso de toma de decisiones.

La finalidad de la propuesta la expresa con mayor claridad Soledad Becerril en el momento de presentar la propuesta: «A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hay una nueva Unión Europea, porque hay más capacidad para decidir (a lo largo de todo el artículo creemos haber probado que las competencias y el rol conferido a los Parlamentos nacionales con la aprobación del Tratado de Lisboa, sitúa a éste al nivel del resto de instituciones comunitarias y «recupera» funciones propias de los Parlamentos, al menos en el esquema parlamentario) pero a esta comisión le falta un aspecto importante que otros parlamentos ya tienen en sus comisiones para la Unión Europea, que es fundamentalmente la labor de control del Gobierno. ¿Qué va a hacer el Gobierno en relación con un acto legislativo europeo? O, ¿Qué piensa hacer o decir el Gobierno en relación con un acuerdo marco europeo? O, ¿Con un pacto europeo? Esto es lo que nosotros queremos darle a esta comisión», la posibilidad

de estudiar, analizar y estar informados de los asuntos que afecten a la Unión Europea en relación con el Estado Español.

En esta línea, la proposición en su artículo 5 dispone: «Con anterioridad a la celebración de los Consejos de Ministros de la Unión Europea en sus distintas formaciones, el Ministro competente deberá comparecer ante la Comisión Mixta para la Unión Europea a los efectos de exponer la posición política que defenderá en relación con los distintos asuntos incluidos en el orden del día de dichos Consejos». Así mismo, el segundo párrafo del artículo 5 dispone: «... al menos con cuarenta y ocho horas de antelación a la fecha de celebración de dichas comparecencias, el Gobierno deberá remitir a la Comisión Mixta para la Unión Europea, la última versión disponible del orden del día junto con una breve memoria explicativa de cada asunto individual incluido en el mismo». Por último el artículo 6 establece que: «Al concluir cada Presidencia semestral de la Unión Europea los distintos Ministros volverán a comparecer ante la Comisión Mixta para hacer un balance de los resultados obtenidos en los distintos Consejos de su respectiva competencia celebrados durante dicho semestre».

Cierto es que el propio Reglamento de la Cámara y la resolución conjunta de las mesas de Congreso y Senado permiten solicitar la comparecencia, como en cualquier comisión, de los miembros del Gobierno cuando consideren oportuno, pero se trata de desarrollar una obligación del Gobierno ante la Comisión, como si se tratara del propio Parlamento; la intención de la propuesta no es otra que garantizar un eficaz control parlamentario próximo a la actividad política del Gobierno en el seno de la Unión Europea y por ello la proposición regula el deber del Gobierno de comparecer periódicamente ante la Comisión Mixta para informar de aquellas cuestiones que, siendo de interés para España, debe conocer el órgano de máxima representación.

A nuestro juicio el nuevo papel asignado a los Parlamentos en el Tratado de Lisboa pretende, cuanto menos, limitar el poder del ejecutivo en la toma de decisiones que afecten a la Unión Europea. Creemos con la mejor doctrina, que las decisiones sobre Europa no deberían ser tomadas sólo en el seno del Gobierno sino conforme a los dictámenes del Parlamento como órgano de representación ciudadana. Cada vez más, y aunque no queramos darnos cuenta, las decisiones que se toman en Europa afectan directamente a los ciudadanos y por ello la intervención de los Parlamentos es completamente necesaria. Bien es cierto que no siempre podrá el Gobierno explicar con toda claridad las posturas o estrategias que adoptará, pero en estos supuestos la convocatoria podría celebrarse sin publicidad o con deber de guardar secreto o a través de cualesquiera otros mecanismos que permitan salvaguardar los intereses de España.

La cuestión que queda por dilucidar y que podremos ir estudiando a medida que la Comisión comience a trabajar en la línea marcada por la Ley 24/2009 es si puede realizar con eficacia las funciones encomendadas. Ciertamente es que durante estos años la comisión ha perfeccionado su metodología de trabajo y sus competencias, pero también que no ha desarrollado mecanismos que permitan realizar un eficaz control sobre la actividad del gobierno y que éste trascienda a los ciudadanos; mecanismo que es habitual en otros países de la Unión. A

nuestros ojos este control contribuye positivamente al parlamentarismo y al equilibrio de poderes dentro Gobierno y Parlamento.

Conviene dejar constancia que en la actualidad, los asuntos relativos a la Unión Europea son una especie de asuntos nacionales multilaterales, pero como bien recuerda Diez Hochleitner en su comparencia ante el grupo de estudio, creemos que la ventaja de que intervenga la Comisión mixta redundará en el conocimiento del derecho comunitario de la propia comisión y de las creadas en los parlamentos regionales, puesto que éstas deberán hacer un seguimiento exhaustivo y rigurosos de las propuestas de actos legislativos en el marco de la Unión Europea, lo que sin duda servirá para realizar un mayor control sobre la actividad del gobierno anticipando, con mayor implicación, la labor de transposición de directivas; a la par queremos suponer que elevará la información que el ciudadano medio posee sobre los asuntos de la Unión.

El Parlamento ha designado a la Comisión Mixta como órgano encargado de centralizar toda la actividad parlamentaria referente a la Unión Europea y por ello no es una comisión como las demás, debería ser mucho más, debería llegar a ser el órgano parlamentario que pretende la regulación normativa, confiriéndole los instrumentos necesarios que hagan posible el cumplimiento de la función de control al ejecutivo y al propio Consejo de la Unión, en aras al parlamentarismo que se pretende desarrollar en el funcionamiento de la Unión Europea.

En la actualidad la Comisión Mixta posee la misma estructura funcional que el resto de las comisiones de la Cámara, si bien en previsión del trabajo que va a desarrollar, a nuestro juicio debería ampliarse el número de letrados adscritos a esa comisión, o cuanto menos dotar de personal especializado en asuntos para la Unión Europea, lo mismo cabría aplicarse a las comisiones que necesariamente se han de crear en el ámbito de las Comunidades Autónomas, aunque muchas de ellas ya han sido creadas, fundamentalmente en las Asambleas que han modificado sus Estatutos en la pasada Legislatura

Llegados a este punto conviene recordar que en la actualidad la intensa producción legislativa y documental de la Unión Europea hace extremadamente complejo el seguimiento de la actividad comunitaria, máxime cuando el fin de esta información debe ser también, y como regula el propio Tratado de Lisboa, de control al ejecutivo. Hemos de tener en cuenta que la Comisión no sólo deberá analizar la documentación europea pertinente en cada caso para el ejercicio de la función de control o de colaboración en la transposición de Directivas, sino estudiar y realizar tanto un seguimiento anticipado de los actos legislativos, al menos los relevantes, como de las propuestas legislativas que lleguen a la Cámara y, en el caso de que existan, estudiar los diferentes dictámenes que procedan de las Asambleas Legislativas por vulneración del principio de subsidiariedad y todo ello, especialmente en los últimos casos, con un plazo limitado por el propio Tratado. Todavía no es posible calcular la carga de trabajo que supondrá para este órgano, pero todo hace pensar que aumentará significativamente el volumen de asuntos que trata la Comisión en la actualidad y, a nuestro juicio, no dotar de medios acordes al trabajo a realizar,

supone perder una estupenda oportunidad de cara a la construcción política europea y del mismo parlamento Español.

V. PARTICIPACIÓN DE LAS REGIONES EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA. EL MECANISMO DE PARTICIPACIÓN DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

5.1. Las regiones en la Unión Europea

El tema objeto de análisis en este artículo no puede concluir sin mencionar, aunque sea brevemente, la realidad regional en el ámbito europeo y sus implicaciones en la construcción política, especialmente en el sistema español donde si cabe, la complejidad derivada del sistema de descentralización autonómica es todavía mayor, situación que parece acentuarse desde las últimas reformas estatutarias.

Como mantiene la mejor doctrina, las dificultades en los Parlamentos regionales respecto a su participación en los asuntos comunitarios se produce por el hecho de ser Parlamentos y por el hecho de ser regionales. Por el hecho de ser regionales, porque el primer problema que surge en el contexto de la Unión Europea al hablar de regiones es la propia definición de región, ya que bajo este concepto nos podemos encontrar desde entes dotados de autonomía política y administrativa hasta ámbitos de descentralización administrativa o simples demarcaciones territoriales³⁷. Cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea tiene sus propias estructuras internas y su propia organización institucional. No todos están organizados territorialmente en regiones ni el peso político-institucional es el mismo en aquellos Estados en los que existe descentralización territorial. Esta heterogeneidad ha dado lugar a que hasta hoy la Unión Europea lo haya considerado un problema ajeno a la Unión y ha sido tratado como un asunto interno de los Estados miembros.

Por el hecho de ser Parlamentos porque la organización institucional de la Unión Europea y la inercia de relación entre Estados marcada por el origen de la Unión ha favorecido que el Consejo se apropie de funciones que normalmente deberían corresponder a los Parlamentos. Sin embargo no puede caber duda de que, como sucede en el caso Español con las Comunidades Autónomas, las regiones con competencias legislativas se debieran situar en una posición diferenciada del resto de regiones ante la Unión, pues sólo estas pueden desarrollar legislativamente la legislación comunitaria en los asuntos de su competencia, sin embargo, y a pesar de la adopción de disposiciones

³⁷ MANCISIDOS ARTARAZ, E., «Parlamentos Autonómicos e integración europea», Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, n.º 5, 1998, pp. 177-200.

legislativas al respecto y del desarrollo de la función de control e impulso político en relación a los fondos estructurales, con carácter general se han visto relegadas a un papel secundario³⁸.

Hasta hoy, la participación de los parlamentos regionales ha tenido que organizarse a través de otros órganos, considerados por algunos más como un lobby³⁹ que como órganos necesarios en función del Estado compuesto que es la Unión, potenciando redes de colaboración regional con el ánimo de influir en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales. En este sentido los órganos que merecen especial mención en el ámbito europeo son la CALRE⁴⁰ (Conferencia de Presidentes de las Asambleas Regionales de Europa) o el NORPEC (Red de Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos regionales), si bien los acuerdos adoptados en el marco de la CARCE⁴¹ (Conferencia para asuntos relacionados con la Comunidad Europea) en 2004 han hecho aparecer esbozos de cambio en la situación descrita. Además, como recuerda Sataló i Burrull durante los últimos años la necesidad de que los parlamentos regionales europeos puedan participar en las instituciones europeas se ha visto reflejada en multitud de declaraciones e informes gracias en muchos casos a la actividad llevada a cabo por la CALRE.

Centrándonos en la cuestión objeto de análisis, la necesaria participación de los Parlamentos nacionales y regionales en las cuestiones comunitarias, la falta de participación regional, se ha relacionado siempre con la debilidad de la intervención parlamentaria en los temas europeos y con el déficit democrático de la Unión Europea⁴². Se suelen esgrimir dos argumentos; en primer lugar se suele señalar que competencias que eran estatales han pasado a ser competencias comunitarias, de forma que se ha producido un desapoderamiento de los Parlamentos nacionales y regionales a favor de las instituciones europeas. El segundo argumento pone el acento en el método comunitario de adopción de

³⁸ El Tratado de Lisboa en su versión consolidada publicada el día 30 de marzo de 2010 en el Diario Oficial de la Unión Europea en el artículo 174 dispone que: «A fin de establecer un desarrollo armonioso del conjunto de la Unión, esta desarrollará y proseguirá su acción encaminada a reforzar su cohesión económica, social y territorial. La Unión se propondrá en particular, reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas». En consecuencia no establece diferencias en el ámbito político, la única referencia incide en el desarrollo económico.

³⁹ El hecho de que la CALRE no tenga hoy por hoy, personalidad jurídica y, por tanto no cuente con una administración permanente y un presupuesto anual ordinario, le resta efectividad.

⁴⁰ Si bien es cierto que consta en la documentación europea una reunión que se produce en el Parlamento Vasco en 2006.

⁴¹ Constituida al amparo de lo previsto en el artículo 4 de la Ley 12/ 1983, de 14 de octubre, en su reunión de 29 de octubre de 1992 se adoptó acuerdo de institucionalización, que fue completado el 14 de junio de 1994 por otro Acuerdo que ampliaba el ámbito temático. Quedó finalmente plasmada y regulada en la Ley 2/1997, de 3 de marzo, a cuyo amparo se aprobó su Reglamento interno que configura a la CARCE como un órgano de cooperación, consulta y deliberación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para articular su participación efectiva en asuntos comunitarios europeos.

⁴² ALVAREZ PABLOS, A. M.ª, «Los parlamentos nacionales en la construcción Europea. La cooperación de los Parlamentos nacionales y regionales». www.fundaciongimenezabad.es.

decisiones que produce un desapoderamiento de los Parlamentos nacionales a favor de sus respectivos Gobiernos

Esto es exactamente lo que ha sucedido en relación con los Parlamentos regionales, que se han visto desapoderados primero por el Parlamento y luego éste por el Gobierno, que toma las decisiones en materias competencia de las regiones. Creemos que el Tratado de Lisboa ha dado un primer paso «contemplando» la cuestión regional al permitir que, cuanto menos, los Parlamentos regiones intervengan en el control del principio de subsidiariedad en las materias de su competencia.

El artículo 300 del Tratado de Lisboa reconoce con carácter de institución formal de la Unión Europea al Comité de las Regiones. Efectivamente, el Tratado establece que el Comité de las Regiones es un órgano consultivo de la Unión y estará integrado por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida.

Así mismo el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del Tratado de Lisboa abre tres vías de participación. El artículo 2 establece que: «Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas». En segundo lugar y en el mismo sentido el artículo 5 dispone que la ficha evaluativa del cumplimiento del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que deberá acompañar los proyectos legislativos incluirá, cuando proceda, la legislación regional. Por último el artículo 6 del mismo Protocolo incluye expresamente la participación de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en la elaboración, en el caso de que proceda, de los dictámenes sobre vulneración de subsidiariedad, si bien establece que serán los Parlamentos nacionales los encargados de recabar la información.

¿Será cierto que el control de la subsidiariedad ha sido utilizado para fortalecer la posición de las regiones debilitando las fronteras de los Estados de la Unión? O que quizás, en un futuro próximo ¿Se contemple la utilidad de crear una segunda Cámara en la Unión Europea, inspirando incluso una reforma de la segunda Cámara en España?; en cualquier caso, a estas alturas resulta evidente que el control de subsidiariedad ha sido utilizado por las regiones de la Unión Europea, abanderadas por los Länder Alemanes, para fortalecer la posición de las regiones en el seno de la Unión⁴³, veamos como ha influido esta situación en el Estado Español.

⁴³ GUILLEM CARRAU, J., «Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias». Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, n.º 20, 2009.

5.2. Las relaciones entre las Comunidades Autónomas y la Unión Europea. El proceso de participación de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el mecanismo de alerta temprana

A pesar del interés que despierta el estudio de las relaciones que establecen o pretenden establecer en la actualidad las Comunidades autónomas con la Unión Europea, especialmente aquellas que han reflejado con claridad sus propuestas en los Estatutos modificados en la Legislatura pasada, la limitación de este trabajo nos impide entrar en detalle. De todas formas conviene hacer constar que, aunque a simple vista pudiera parecer que con sus pretensiones las Comunidades Autónomas inciden en competencias del Estado en lo que se refiere a materia internacional, lo cierto es que las reivindicaciones autonómicas no están exentas de sentido.

El desarrollo del Estado Autonómico al menos en la vía de hecho o cuanto menos la ampliación de las competencias que se producen a través de leyes de transferencia y son asumidas definitivamente por las Comunidades Autónomas en los Estatutos reformados en la Legislatura pasada, pretende formalizar en derecho el marco de relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas fijado, desde el acuerdo político, y formalizado en las leyes. Desde el punto de vista constitucional y a los efectos que nos importa analizar en este artículo, se ha producido también en la actuación de las Comunidades Autónomas una «europeización» que ha terminado por adquirir sustantividad propia en el Derecho constitucional. La pregunta que debemos formular es si se ha producido una europeización en los nuevos Estatutos de autonomía y en que medida responde la regulación del procedimiento de alerta temprana a las expectativas de las Comunidades Autónomas.

Cierto es que como pone de manifiesto Medina Guerrero⁴⁴ las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas no podía entenderse como relaciones internacionales. Sobre esta cuestión ya se había pronunciado el Tribunal Constitucional en la STC 153/1989 y en la STC 165/1994 que consideró en un ámbito diferenciado las relaciones en y con la Unión Europea y fuera de ésta, de lo contrario todas las cuestiones relativas al derecho comunitario quedarían reservadas a la potestad del Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1. 3.^a de la Constitución. Las sentencias mencionadas sostienen que lo que ha de entenderse comprendido en el artículo 149.1 3.^a son aquellas «materias tan características del ordenamiento internacional como son las relativas a la celebración de los Tratados, y a la representación exterior del Estado, así como a la creación de obligaciones internacionales y a la responsabilidad internacional del Estado». En función

⁴⁴ MEDINA GUERRERO, M., *La internacionalización de la Constitución territorial del Estado Autonómico (La apertura internacional de los nuevos Estatutos de Autonomía)*. Pp. 13-14. Ponencia presentada en el Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España que tuvo lugar en San Sebastián días 4 y 5 de febrero de 2010.

de este criterio quedaba claro que existía recorrido para las Comunidades Autónomas en el ámbito europeo.

Como bien refleja el Dictamen de Consejo de Estado toda vez que las aspiraciones participativas autonómicas han ido alcanzándose, es necesario dotar a esas vías de participación de un respaldo normativo adecuado. En este sentido las últimas reformas de Estatutos de Autonomía incorporan previsiones relativas a la participación autonómica en los asuntos relacionados con la Unión Europea, en la formación de las posiciones del Estado y en instituciones y organismos europeos.

No cabe duda de que a estas alturas y conforme a la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en la actualidad el modelo autonómico a tenor de su desarrollo competencial, requiere la implicación de las Comunidades Autónomas en la ejecución normativa y administrativa del ordenamiento comunitario. Es evidente y comprensible que dado que la Constitución Española se aprobó en 1978, en la distribución constitucional no hay previsiones específicas para incorporar y ejecutar normas comunitarias⁴⁵.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en diversas ocasiones sobre esta cuestión (SSTC 79/1992 de 28 de mayo, 102/1995 de 26 de junio, 98/2001 de 5 de abril, 38/2002 de 25 de abril y más recientemente en 33/2005 de 17 de febrero) y, tal y como señala el Dictamen del Consejo de Estado de 2008, cuando están en juego competencias compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas, sólo han de tomarse en consideración las normas constitucionales y estatutarias de distribución de competencias, sin perjuicio de que corresponda al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación. Línea que mantiene en el artículo 189.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña cuando dispone: «...La existencia de una regulación europea no modifica la distribución interna de competencias que establece la Constitución y el presente Estatuto»⁴⁶.

Ante esta situación se hacía evidente que la mayoría de las Comunidades Autónomas procurarían consagrar en sus Estatutos de Autonomía la capacidad autonómica para estar presentes directamente en los órganos europeos cuando traten asuntos de su interés. Esta medida no ha llegado a consagrarse completamente en los nuevos Estatutos salvo en el Estatuto de Castilla y León, cuyo artículo 63.2 establece expresamente: La Junta de Castilla y León propondrá al Estado la designación de representantes en el Comité de las Regiones». El Estatuto Valenciano, aunque en un sentido diferente, contiene una referencia

⁴⁵ En este sentido conviene recordar con GUILLEM CARRAU, J., *Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en Op. cit.*, p. 144 que el informe del Consejo de Estado de 2006 apuntaba en primer lugar la modificación del preámbulo de la Constitución para hacer mención al proceso de integración comunitaria. En segundo lugar la redacción del artículo 93 relativo a la ratificación de los Tratados, pero también recomendaba la introducción de un Título nuevo a la Constitución dedicado a la Unión Europea.

⁴⁶ Si bien es cierto que parte de la doctrina opina que la regulación del Estatuto Catalán en lo que se refiere al Título que regula las relaciones con las instituciones europeas, contiene afirmaciones que pudieran no respetar las competencias exclusivas del Estado.

explícita al atribuir al Presidente de la Generalitat la condición de representante de la Comunidad Valenciana en el Comité de las Regiones⁴⁷.

Respecto a esta cuestión conviene resalta que de un modo u otro el resto de los Estatutos modificados reconoce de un modo u otro esta intención; el Estatuto de Cataluña cuando en los artículos 184-186 establece que, en el marco de las relaciones Estado-Unión Europea, la participación de la Generalitat en la formación de las posiciones del Estado, será «...determinante si afecta a competencias exclusivas». En el mismo sentido el artículo 213 del Estatuto de la Comunidad Autónoma Andaluza cuando establece que se requerirá la participación bilateral en la formación de la posición del Estado en los asuntos que le afecten exclusivamente.

Así pues la primera pregunta que nos formulábamos no puede ser contestada más que afirmativamente, se ha producido una «europeización», si bien no en el mismo nivel en todas las Comunidades Autónomas. Hasta hoy las Conferencias sectoriales impulsadas por la CARCE han sido instrumento útil para la coordinación inter-autonómica, en la relación con el Estado y, en la determinación e intervención en la construcción europea de las Comunidades Autónomas si bien, a la luz de las reclamaciones autonómicas y las últimas modificaciones estatutarias «europeizantes» creemos que merecería atención legislativa la racionalización de las aspiraciones autonómicas para su participación, al menos indirecta, en la Unión Europea.

En este sentido es fácil comprender la complejidad de aventurar soluciones; a nuestro juicio sería necesario en primer lugar precisar el mecanismo de acuerdo entre las propias Comunidades autónomas, ya que a nuestro juicio, la dificultad de establecer mecanismos de formación de voluntad entre las distintas Comunidades Autónomas ha constituido la barrera de freno al reconocimiento del fenómeno regional en la Unión Europea. Creemos que la fijación normativa de sistemas de coordinación homogéneo sería beneficiosa y como primer paso a esa participación europea de las regiones, podrían establecerse mecanismos de coordinación autonómica conjunta que contribuyera a establecer una voluntad, cuanto menos, mayoritaria, entre las Comunidades Autónomas. Quizás a través de los órganos parlamentarios regionales y estatal, especializados en asuntos europeos, sea posible la participación que se reclama al reforzar el peso de todos los Parlamentos en la Unión Europea.

El Tratado de Lisboa a través del mecanismo de alerta temprana abre un cauce de participación a las regiones en la construcción política vía órganos de representación. Como hemos explicado en los epígrafes precedentes, el sistema de control preventivo de la observancia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad permitirá, en el caso de que se vean afectadas competencias exclusivas, intervenir a las Comunidades autónomas en el proceso de elaboración de los actos legislativos europeos. Las Comunidades Autónomas se han

⁴⁷ MEDINA GUERRERO, M., *La internacionalización de la Constitución territorial...*, p. 30.

preparado para ello y constituido en su seno Comisiones de Asuntos Europeos⁴⁸ que desarrollan cierto tipo de actividad relacionada con los asuntos europeos ya sea, bien a través de su actividad legislativa, o de impulso político mediante su participación en la CALRE, que últimamente ha centrado sus esfuerzos en estrechar lazos tanto entre los parlamentos regionales, como entre los canales de conexión con los Parlamentos nacionales y, sobre todo, entre las comisiones para asuntos europeos. Sin embargo a pesar de los esfuerzos realizados lo cierto es que no se han determinado los mecanismos o instrumentos legislativos que permitan la participación interparlamentaria —entre parlamentos regionales y entre éstos y el Parlamento nacional— entre órganos competentes en asuntos comunitarios.

El mecanismo de alerta temprana previsto en el Tratado de Lisboa impulsa la participación de las Asambleas Legislativas en los asuntos europeos y la ley 24/2009 establece el procedimiento. La Comisión Mixta de la Unión Europea, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas enviará a las Asambleas Legislativas todas las iniciativas legislativas europeas. Los Parlamentos regionales, en cuatro semanas, deberán remitir su dictamen con las referencias necesarias, entendemos que sólo se emitirá el dictamen en el caso de que se plantee una posible vulneración del principio de subsidiariedad o de proporcionalidad, a la Comisión Mixta de la Unión Europea. Sin entrar en cuestiones que afectan al funcionamiento de las Comisiones autonómicas de asuntos parlamentarios y la enorme carga de trabajo que supondrá el análisis de todas las iniciativas legislativas, lo que requerirá a nuestro juicio un incremento de medios materiales y personales en las comisiones parlamentarias regionales de asuntos europeos, el problema que queda sin resolver afecta al proceso de decisión que deberá tener lugar en la Comisión Mixta sobre la remisión o no del informe a la Unión Europea.

Es decir, ¿como tomará las decisiones la Comisión Mixta respecto a la emisión del dictamen definitivo a la luz de los dictámenes remitidos a la Comisión Mixta en el caso de así fuera? ¿Bastará con que una Comunidad Autónoma encuentre motivos de vulneración de principio de subsidiariedad para que la Comisión Mixta emita Dictamen? ¿En que casos? Si bien el Tratado de Lisboa confiere la oportunidad de participar en el proceso de construcción europea es necesario que los órganos parlamentarios establezcan los mecanismos de participación necesarios para que se pueda no sólo analizar la legislación europea, sino controlar al ejecutivo.

Todavía es pronto, y resulta evidente la necesidad de reformas legislativas importantes tanto en el ámbito nacional como autonómico para no perder la

⁴⁸ Durante la II Legislatura la Asamblea de Madrid mediante acuerdo de la Mesa y Junta de Portavoces de 10 y 15 de septiembre de 1987, acordó la creación de la Comisión no Permanente de Asuntos Europeos (BOAM 6 de septiembre de 1987). En la IV Legislatura en la sesión constitutiva de 13 de julio de 1995 (DSS 19 de 13 de julio de 1995) con la entrada en vigor del nuevo Reglamento de la Asamblea de 30 de Enero de 1997 pasa a integrarse en la Comisión de Presidencia. A nuestro juicio debería constituirse una Comisión específica de Asuntos Europeos tal y como se concibió en 1986.

oportunidad y replantear el sistema de participación de España en la Unión Europea. ¿Será la solución la tan esperada reforma del Senado?, ¿Se convertirá la Comisión Mixta para asuntos de la Unión Europea en una Cámara dentro de otra en asuntos comunitarios? ¿Servirá la Comisión Mixta para conferir al Parlamento Español la participación que merece un país «de los grandes» en la Unión Europea? ¿Lograrán las Comunidades Autónomas un cauce propio de participación en asuntos comunitarios? Para responder a las preguntas enunciadas hay que esperar, las reformas legislativas han de ser aplicadas y entonces podremos determinar el verdadero alcance que ha tenido la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el Parlamento Español y en los Parlamentos regionales.