

# LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN LA APLICACIÓN Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

MIQUEL PALOMARES AMAT\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LA APLICACION Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA.
  1. EL FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
  2. EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN: REFERENCIA A LA DEFINICIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.
  3. EL PROCEDIMIENTO INSTITUCIONAL ADOPTADO POR EL PARLAMENTO: LA TRAMITACIÓN POR LA COMISIÓN COMPETENTE POR RAZÓN DE LA MATERIA.
  4. LOS PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN UTILIZADOS: LA PRÁCTICA Y SUS LÍMITES.
    - A) *Las relaciones entre el Parlamento y el Comité de las Regiones: la Red de control del principio de subsidiariedad.*
    - B) *Las relaciones entre el Parlamento y las Cortes Generales: el procedimiento de alerta rápida.*
- III. CONDICIONES PARA UNA PARTICIPACION PARLAMENTARIA EFECTIVA EN LA APLICACIÓN Y CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
  1. LA NECESIDAD DE UN FLUJO DE INFORMACIÓN DIRECTA Y AUTOMÁTICA.
  2. LA ADAPTACIÓN ORGÁNICA Y PROCEDIMENTAL DE LOS PARLAMENTOS A LAS NECESIDADES DERIVADAS DEL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD.
  3. LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA A LO LARGO DE TODO EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA.

---

\* Profesor Titular de Derecho Internacional Público, Departamento de Derecho y Economía Internacionales, Universidad de Barcelona, España. Letrado del Parlamento de Cataluña.

## 4. EL DESARROLLO DE LAS POTENCIALIDADES DE LA ACTUACIÓN DEL PARLAMENTO.

- A) *El «diálogo político» con la Comisión Europea.*
- B) *Las relaciones con el Parlamento Europeo.*
- C) *La participación parlamentaria en el ámbito del recurso por violación del principio de subsidiariedad.*
- D) *La complementariedad entre una acción individual y colectiva de los Parlamentos de los Estados en la Unión Europea.*

## IV. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este trabajo es el estudio, desde una perspectiva jurídica, de la actuación del Parlamento de Cataluña en el ámbito de la aplicación y el control del principio de subsidiariedad en relación con las propuestas legislativas de la Unión Europea. La elección del estudio específico de un parlamento individual se fundamenta en la necesidad de un enfoque más delimitado en aras a identificar problemas y proponer soluciones. En este sentido, los primeros análisis, realizados en el seno de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) sobre las medidas adoptadas por los parlamentos de los Estados miembros para aplicar el procedimiento establecido por el Protocolo n.º 2 anexo al Tratado de Lisboa sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, ponen de manifiesto la heterogeneidad y diversidad de las medidas adoptadas por cada parlamento<sup>1</sup>. Esta heterogeneidad se explica por la diversidad de factores políticos, jurídicos, sociales o culturales que inspiran a cada institución parlamentaria. Asimismo, la elección de un parlamento regional con competencias legislativas, en la terminología propia de la Unión Europea, plantea unos problemas específicos en el marco de la participación parlamentaria en el plano de la Unión. El hecho de que el Parlamento de Cataluña haya desarrollado una labor práctica en este marco, tanto en el plano interno como en el plano europeo —por ejemplo, asumiendo la presidencia y coordinación del grupo de subsidiariedad de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE)— permite, además, una valoración adecuada y generalizada de los problemas generados por la práctica.

La finalidad última de este trabajo es aportar algunas propuestas que permitan, en el caso de que el análisis realizado sea correcto, superar algu-

---

<sup>1</sup> COSAC, *Thirteenth Bi-annual Report: Developments in European Union Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, May 2010.

nos déficits constatados en la práctica incipiente en este ámbito y, evitar, de esta forma, una banalización del procedimiento que regula la participación parlamentaria en el control del principio de subsidiariedad de las iniciativas legislativas de la Unión Europea. Asimismo, desde una perspectiva más general, se pretende plantear algunas reflexiones sobre la participación de los parlamentos nacionales y regionales en el proceso legislativo de la Unión Europea. Con esta finalidad, el trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte, se estudia la base jurídica, los aspectos procedimentales internos así como los diversos procedimientos de participación utilizados por el Parlamento en este marco: la Red de control del principio de subsidiariedad del Comité de las Regiones, las pruebas piloto de la COSAC sobre el control de la subsidiariedad y el procedimiento de alerta rápida. En este sentido, se pretende exponer la práctica realizada así como identificar algunos límites que han impedido una participación parlamentaria más eficaz. Asimismo, se incluye una aproximación al contenido del principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea en la medida en que ello delimita el alcance de la participación parlamentaria. La segunda parte tiene como objetivo, tan sólo, plantear unas consideraciones generales que podrían permitir, a juicio del autor, mejorar la efectividad así como potenciar las posibilidades de la participación parlamentaria, en el marco de la aplicación y el control del principio de subsidiariedad y, desde una perspectiva más general, en el procedimiento legislativo de la Unión Europea. Estas consideraciones se limitan al caso del Estado español, en la medida en que se estudia un parlamento autonómico, como es el Parlamento de Cataluña. Ello no es óbice para que alguna de estas consideraciones pueda ser generalizable a otros parlamentos de los Estados de la Unión Europea, en la medida en que los problemas señalados sean comunes.

El interés del tema es destacable desde diversas perspectivas. En primer lugar, el objeto de estudio pone de relieve la creciente participación de los parlamentos de los Estados miembros en la Unión Europea. Esta intervención ha sido desarrollada en el Tratado de Lisboa<sup>2</sup> de forma más intensa y sistemática que en los anteriores tratados<sup>3</sup>. La idoneidad y las

---

<sup>2</sup> Vid, por ejemplo, PENNERA, C., «Institutional Report. Les parlements nationaux dans le système de l'Union Européenne», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO, L. (Eds.), *The Role of National Parliaments in the European Union*, Proceedings of the FIDE XXIV, Congress Madrid, 2010, pp. 79 y ss.

<sup>3</sup> GIL-ROBLES, L., «Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales», en *Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo*.

implicaciones de esta participación de los parlamentos de los Estados miembros debería ser objeto de valoración. En segundo lugar, el estudio alude al tema de la naturaleza, contenido y finalidad del principio de subsidiariedad en el marco del proceso de construcción europea<sup>4</sup>. Pocos conceptos, en

---

Madrid: 1997, pp. 316 y ss.; LAPRAT, G., «Réforme des traités: le risque du double déficit démocratique. Les Parlements nationaux et l'élaboration de la norme communautaire». *Revue Marché Commun*, n.º 351, 1991, pp. 710 y ss.; LINDE PANIAGUA, E., «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones de la UE». *Revista de Derecho de la UE*, n.º 6, 2004, p.177 y ss.; MATIA PORTILLA, F. J., *Parlamentos nacionales y Derecho comunitario derivado*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1989; NEWMAN, K., «The impact of National Parliaments on the Development of Community Law» en *Du droit international au droit de l'intégration. Liber Amicorum Pierre Pescatore*. Baden-Baden, Rd Nomos Verlagsgesellschaft, 1987, pp. 487 y ss.; PALOMARES AMAT, M., «Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales». *Noticias de la Unión Europea*, n.º 217, 2003, pp. 3 y ss.; SCOFFONI, G., «Les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux et le renforcement de la légitimité démocratique de la Communauté». *Cahiers de Droit Européen*, n.º 1-2, 1992, pp. 24 y ss.; COSTA, O., «Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne», en COSTA, O.; KERROUCHE, E., y MAGNATTE, P., *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?*, ULB, Bruxelles, 2004, pp. 271 y ss.

<sup>4</sup> Sobre la bibliografía del principio de subsidiariedad en la Unión Europea anterior al Tratado Constitucional y al Tratado de Lisboa, Vid, por ejemplo: AREILZA, J. M., «El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea». *Revista española de Derecho constitucional*, 1995, Sept-Dic, n.º 15, n.º 45, pp. 53 y ss.; BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad». *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, 1994, n.º 3, pp. 771 y ss.; CARRO MARTÍNEZ, A., «El Principio de subsidiariedad en el Derecho de la Unión Europea», en *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, 1994, vol. 21, n.º 3, pp. 771 y ss.; CAVERO LATAILLADE, I., «El principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 1994, n.º (extra) 18, pp. 123 y ss.; CASTRO RUANO, J. L., «El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea: una lectura en clave regional», *Gaceta Jurídica de la C.E.*, 1995, D-24, pp. 215-253; DAVIES, G., «Subsidiarity: The wrong idea, in the wrong place, at the wrong time», en *CommonMarket Law Review*, 2006, vol. 43, n. 1, pp. 63 y ss.; DEHOUSE, R., «La subsidiarité et ses limites» *European Yearbook*, Vol. XL, 1994, pp. 20 y ss.; EMILIOU, N.: «Subsidiarity: an Effective Barrier Against the Enterprises of Ambition?». *European Law Review*, vol. n. 17, n.º 5, October, 1992, pp. 383 y ss.; FERAL, P. A., «Retour en force du principe de subsidiarité dans le traité constitutionnel: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour les Comité des Régions?», en *Revue du Marché commun et de l'Union Européenne*, 2004, n.º 481, pp. 496 y ss.; GIL-ROBLES GIL-DELGADO, J. M., «El principio de subsidiariedad en la construcción europea», en *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Fuiró-Ceriol*, n.º 2, 1993, pp. 25 y ss.; GISCARD D'ESTAING, V., «El principio de subsidiariedad», en *Boletín de Derecho de las Comunidades Europeas*, 1990, n.º 26, pp. 255 y ss.; HERRERO RODRÍGUEZ DE MIÑÓN, M., «Tratado de

el marco de la Unión, han generado tal grado de desacuerdo pero también de seducción. La naturaleza plástica, dinámica y multifuncional del principio de subsidiariedad ha propiciado, sin lugar a dudas, su aceptación y defensa tanto por las instituciones de la Unión como por algunos Estados miembros, incluyendo las entidades regionales y locales. No obstante, su naturaleza, contenido y funcionalidad, en el marco del proceso de construcción europea, no han sido objeto de consenso. Así, por ejemplo, se ha considerado que el principio de subsidiariedad puede convertirse en un principio general del «constitucionalismo europeo», con el consiguiente impacto en las constituciones internas<sup>5</sup> y se le ha calificado de concepto

---

la Unión Europea y Constitución española: el principio de subsidiariedad», en *Revista de las Cortes generales*, 1993, n.º 28, pp. 7 y ss.; LENAERTS, K., VAN YPERSELE, P., «Le principe de subsidiarité et son contexte: étude de l'article 3B du traité CE», en *Cahiers de Droit Européen*, 1994, vol. 30, n.º 1-2, pp. 3 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La incidencia del principio de subsidiariedad en el modus operandi de la Comunidad europea», *Anuario Jurídico de La Rioja*, 1993, n.º 1, pp. 95 y ss.; MARTÍNEZ-CARRASCO PIGNATELLI, J. M., «El principio de subsidiariedad en la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, 1999, 177, pp. 79 y ss.; MERTENS DE WILMARS, S. J., «Du bon usage de la subsidiarité». *Revue du Marché Unique Européenn*, 1992, n.º 4, pp. 193 y ss.; MILLÁN MORO, L., «El principio de subsidiariedad en el Tratado de la Unión Europea y las Comunidades Autónomas». *Europa Junta*, 1994, n.º 27, pp. 5 y ss.; O'LEARY, J. y FERNÁNDEZ MARTÍN, J. M., «¿Hacia la Europa de las regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales». *Revista de Estudios Políticos*, 1995, pp. 314 y ss.; PALACIO GONZÁLEZ, J., «The Principle of Subsidiarity» *European*. 1995, vol. 20, n.º 4, august, pp. 355 y ss.; PIÑOL RULL, J. L.; PI LLORENS, M.; CIENFUEGOS MATEO, M., *El principi de subsidiarietat i la seva aplicació a les entitats subestatales: conseqüències en el desenvolupament de les Comunitats Europees*, Institut d'Estudis Autonòmics, Col·lecció Quaderns de treball, n.º 33, Barcelona, 1991; RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Sobre el principio de subsidiariedad», en *Noticias de la Unión Europea*, 1994, n.º 110, pp. 11 y ss.; SAURON, J. L., «La mise en œuvre retardée du principe de subsidiarité», en *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 1998, n.º 423, pp. 645 y ss.; SWAINE, E. T., «Subsidiarity and self-interest: federalism at the European Court of Justice», *Harvard International Law Journal*, 2000, vol. 41, n.º 1, pp. 1 y ss.; TOTH, A. G., «The principle of subsidiarity in the Maastricht treaty». *Common Market Law Review*, 1992, n.º 29, pp. 1079 y ss.; TOTH, A.G., «Is subsidiarity Justiciable?» en *European Law Review*, 1994, vol. 19, n.º 3, June, pp. 268 y ss.; TOULEMEONDE, J., «Peut-on évaluer la subsidiarité? Eléments de réponse inspirés de la pratique européenne», en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 1996, v. 62, n.º 1, Mars, pp. 59 y ss.; VANDERSANDEN, G., «Considérations sur le principe de subsidiarité» en *Présence du droit public et des droits de l'homme: Mélanges offerts à Jacques Velu*. Tome premier, Bruylant, Bruxelles 1992, p. 193.

<sup>5</sup> PÉREZ TREMPES, P. (Coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 516.

clave; piedra filosofal; piedra angular; carta magna de Europa; remedio milagroso contra el cansancio de Europa; clave de bóveda; caballo de Troya en la fortaleza del eurocentrismo pero también de ambivalente; vago; terrible; opaco; nebuloso; elusivo; cheque en blanco; mito; palabra mágica; concepto subjetivo o concepto trampa<sup>6</sup>. Desde esta perspectiva, debe destacarse la dificultad de una aproximación exclusivamente técnico-jurídica. No obstante, dicha aproximación podría contribuir a una mayor delimitación de este principio, recogido como tal en el Tratado de la Unión Europea. En tercer lugar, el trabajo plantea el tema de la intervención de las regiones, y más específicamente, de los parlamentos regionales con competencias legislativas en el marco de la adopción de decisiones de la Unión Europea<sup>7</sup>. De esta forma, el procedimiento de alerta rápida constituye una de las posibles formas de participación regional en el marco de la Unión Europea<sup>8</sup>. Las referencias a las regiones y a una potencial participación de los parlamentos regionales en el procedimiento de alerta rápida, en el tratado de Lisboa, refuerzan la reivindicación de la Europa de las regiones como un elemento necesario del proceso de construcción europea, caracterizado por la síntesis de legitimidades existentes. En este sentido, se refuerza la lógica federal, inherente a la Unión Europea, en detrimento de la

<sup>6</sup> Sobre las concepciones que enfatizan o critican la funcionalidad de este principio. Vid, por ejemplo, BARNES, J., «El principio de subsidiariedad y las regiones europeas. Las Comunidades Autónomas», en BARNES, J. (ed.), *La Comunidad Europea, la instancia regional y la organización administrativa de los Estados miembros*, Civitas, Madrid, 1993, p. 514.

<sup>7</sup> Vid, por ejemplo, ALBERTÍ, E., «Los parlamentos regionales en la Unión Europea», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (Dir.); ALONSO GARCÍA, R. (Sub.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 351 y ss.; ARCE JANARIZ, A., «Unión Europea y parlamentos regionales», *Parlamento y Constitución*, n.º 1, 1997, pp. 77 y ss.; PALOMARES AMAT, M., *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la UE*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005.

<sup>8</sup> ALBERTÍ ROVIRA, E., «Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a la presència directa de les regions dins la Unió Europea». *Autonomies*, n.º 29, 2003, pp. 1 y ss.; MANGAS MARTÍN, A., «La participación directa de las Comunidades Autónomas en la actuación comunitaria. Fase preparatoria», en PÉREZ TREMP, P. (coord.), *La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas*. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. Madrid: Marcial Pons, 1998, pp. 536 y ss.; PAREJO ALFONSO, L., «La participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea», en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dir.), *La acción exterior y la comunitaria de los Lánders, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*. IVAP, no consta el año, pp. 90 y ss.; SOBRINO HEREDIA, J. M., «Participación de las regiones en la política regional comunitaria», *Notícies CEE*, 1988, pp. 123 y ss.

mera lógica intergubernamental, insuficiente, ya sea desde una perspectiva política o técnica, en un proceso de integración<sup>9</sup>.

## II. LA APLICACIÓN Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS DE LA UNIÓN EUROPEA POR EL PARLAMENTO DE CATALUÑA

### 1. EL FUNDAMENTO NORMATIVO DE LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

La participación del Parlamento de Cataluña en el control del principio de subsidiariedad encuentra su fundamento jurídico en el TUE, tal y como se ha reformado por el Tratado firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa, así como en disposiciones de Derecho interno. La participación de los parlamentos regionales con competencias legislativas viene reconocida, aunque de una forma embrionaria, por primera vez, en una norma con rango de derecho originario, como es el Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad<sup>10</sup>. En este pro-

<sup>9</sup> PESCATORE, P., *Le droit de l'intégration*, Institut Universitaire des Hautes Études Universitaires, Stifhoff, Leiden, 1972.

<sup>10</sup> Sobre el procedimiento de alerta rápida Vid, por ejemplo, ARCE JANARIZ, A., «Pronuario sobre la articulación en España del sistema de alerta temprana para controlar el principio de subsidiariedad dentro de la Unión Europea», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 23, diciembre 2010, pp. 69-99; ÁLVAREZ CONDE, E., «Los parlamentos nacionales y la UE: el mecanismo de la alerta temprana», *Revista de Derecho Político* n.º 65, 2006, pp. 147-188; ARANDA ÁLVAREZ, E., «El Fortalecimiento de los parlamentos de la Unión Europea: la incorporación del Early Warning System», en *La Constitución Europea: actas del II Congreso Nacional de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Barcelona, 2004. Tiranch lo Blanc, Valencia 2006, pp. 685-711; AREILZAGA HERNÁNDEZ, C., «La participación de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en la aplicación y control del principio de subsidiariedad: el mecanismo de alerta temprana. Un ensayo sobre su ejecución práctica y evolución», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 23, 2010, pp. 21-28; ARES CASTRO CONDE, C., «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnosis y prognosis», en *Revista de Estudios Políticos*, n.º 136, 2007, pp. 213 y ss.; AUZMENDI DEL SOLAR, M., «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida» *Unión Europea Aranzadi*, n.º 5, 2010, pp. 21-28; PENNERA, C., «Algunes reflexions sobre el principi de subsidiarietat al Tractat de Lisboa», en *El control del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010, pp. 29 y ss.; SOBRIDO PRIETO, M., «El mecanismo de alerta en el tratado de Lisboa» en *La*

protocolo se reconoce expresamente que los parlamentos regionales con competencias legislativas pueden verse afectados por el principio de subsidiariedad, se dispone una relación directa con la Comisión en la fase de consultas y se prevé una potencial participación en el marco del procedimiento de alerta rápida, concretada por una decisión interna de cada estado. En consecuencia, del Derecho de la Unión Europea, se deduce que cuando un proyecto de acto legislativo afecta a las competencias o intereses regionales, de acuerdo con las normas constitucionales de los Estados miembros, las regiones y, especialmente los parlamentos regionales, habrán de ser consultados y su opinión conocida por las instituciones de la Unión. Desde este punto de vista, la expresión «cuando proceda», referida a la consulta a los parlamentos regionales con competencias legislativas, prevista en el protocolo n.º 2 se podría entender referida a los casos en los que las competencias o intereses de las regiones se viesen afectados.

En el marco del Derecho del Estado español, la participación de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de alerta rápida se ha regulado por medio de la ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007<sup>11</sup>. La ley 24/2009, de 22 de diciembre, prevé los plazos, la forma y los efectos de la participación de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el procedimiento de alerta rápida. El Estatuto de Autonomía<sup>12</sup> y el Reglamento del Parlamento de Catalu-

---

*incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2010, pp. 31 y ss.

<sup>11</sup> BOE Miércoles 23 diciembre de 2009, n.º 308, Secc. I. Sobre la actuación y la necesidad de reforma de la Comisión Mixta para la Unión Europea Vid. por ejemplo, LASO PÉREZ, J., «Spain», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO (Eds.), *The Role of National Parliaments in European Union*, *Op. cit.*, pp. 442 y ss.

<sup>12</sup> Ley 6/2006 de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, BOE, n.º 172, del 20.7.2006; DOGC, núm. 4680, del 20.7.2006. Sobre el estatuto de autonomía de Cataluña Vid. por ejemplo, VIVER I PI SUNYER, C., «Les competències de la Generalitat a l'estatut de 2006: objectius, tècniques emprades, criteris d'interpretació i comparació amb els altres estatuts reformats», en *La distribució de competències en el nou estatut*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2007, pp. 13 y ss.; VIVER I PI SUNYER, C., «El estatuto de Cataluña en el marco de la Constitución», en PAU I VALL, F. (Coord), *Las reformas estatutarias y la articulación territorial del Estado*, XIV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 31 y ss.; VINTRO, J.; PADROS, X., *L'estatut d'autonomia de Catalunya*, Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006; ALBERTÍ ROVIRA, E., «Le nouveau statut d'autonomie de la Catalogne», *Revue Française d'Admi-*

ña contienen una referencia expresa a la participación del Parlamento en la aplicación y control del principio de subsidiariedad. Desde un punto de vista general, el artículo 187 del Estatuto de Autonomía de Cataluña prevé la posibilidad de que el Parlamento establezca relaciones con el Parlamento Europeo en ámbitos de interés común. Concretamente, el Estatuto dispone, en su artículo 188, la participación del Parlamento en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que establezca el Derecho de la Unión Europea en relación a las propuestas legislativas europeas, cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalidad. Esta previsión del Estatuto puede considerarse un aspecto novedoso que desbordaría la práctica anterior en el ámbito de las relaciones entre la Generalidad y la Unión Europea<sup>13</sup>. Los nuevos estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas han establecido una participación de los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el control del principio de subsidiariedad, refiriéndose, en algunos casos, a las consultas de las Cortes Generales<sup>14</sup>. El artículo 181 del Reglamento del Parlamento desarrolla la mencionada previsión estatutaria por lo que respecta al procedimiento de substanciación de las consultas relativas a la adecuación de una propuesta legislativa de la Unión Europea a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

---

*nistración Publique*, n.º 121, 2007, pp. 145 y ss. Sobre la interpretación del Estatut en la Sentencia 31/ 2007 del Tribunal Constitucional Español, Vid, por ejemplo, *Revista Catalana de Dret públic*, juliol 2010, «Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre l'estatut d'autonomia de Catalunya de 2006»; *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 15, «El Tribunal Constitucional y el Estatut», octubre, 2010; *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, especial sentència de l'estatut d'autonomia de Catalunya, n.º 12, març, 2011.

<sup>13</sup> Vid PALOMARES AMAT, M., «Las relaciones entre la Generalidad de Cataluña y la Unión Europea en el Estatuto de Autonomía de Cataluña del 2006», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2007, p. 23.

<sup>14</sup> Baleares (art. 112 EAB); Andalucía (art. 237 EAA); Aragón (art. 93.3 EAAR); Castilla y León (art. 62.2 EACL). El Estatuto Valenciano también establecía esta participación (art. 188 EAV) Vid. ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos estatutos», *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, 4/2007, pp. 69 y ss.

## 2. EL ALCANCE DE LA PARTICIPACIÓN: REFERENCIA A LA DEFINICIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA.

El virtud de la definición del principio de subsidiariedad<sup>15</sup>, contenida en el artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea, la Unión intervendrá, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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 parte de los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel de la Unión. Para el ejercicio de una competencia de la Unión se exigen, por tanto, dos condiciones: la necesidad y el valor añadido de la acción de la Unión Europea. Así, si los objetivos de la acción pueden realizarse de manera suficiente por los Estados miembros —test de la necesidad— y no pueden alcanzarse mejor a nivel de la Unión —test del valor añadido— la Unión no debe actuar. En el mandato jurídico que contiene el artículo 5.3 del TUE queda claro que deben cumplirse las dos condiciones exigidas. Por tanto, la finalidad que fundamenta y da sentido al principio de subsidiariedad es la máxima eficacia del nivel de poder que actúe, con los límites y atribuciones establecidas legalmente. Se ha interpretado<sup>16</sup> que esta disposición otorga una preeminencia a la acción en el plano de los Estados miembros respecto de la acción de la Unión Europea, de mane-

---

<sup>15</sup> Sobre el principio de subsidiariedad a partir del Tratado constitucional y del Tratado de Lisboa Vid, por ejemplo, ALBERTÍ ROVIRA, E.; FOSSAS, E.; CABELLOS, M. A., *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2005; HINOJOSA MARTÍNEZ, L., «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2004, n.º 19, pp. 787 y ss.; LOUIS, J. V., «National Parliaments and The Principle of Subsidiarity. Legal Options and Practical Limits», *European Constitutional Law Review*, 2008, pp. 429 y ss.; MANGAS MARTÍN, A., «El control del principio de subsidiariedad», en *La constitucionalización del proceso de integración europea*, Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, BOE, Madrid, 2005, pp. 53 y ss.; PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en *El Tratado de Lisboa y las Regiones*, Parlamento Vasco, 2009, pp. 137 y ss.; SÁNCHEZ SÁEZ, A. J., «La nueva regulación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad en la Constitución Europea», en *Unión Europea Aranzadi*, 2005, vol. 32, n.º 6, pp. 5-10.

<sup>16</sup> SOBRIDO PRIETO, M., «El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa», *cit.*, p. 37.

ra que la adopción de un acto innecesario o que no aporte un valor añadido por parte de la Unión comporta un perjuicio para los Estados miembros<sup>17</sup>.

Las mencionadas dos condiciones que legitiman el ejercicio de la acción de la Unión Europea comportan, al mismo tiempo, una apreciación política y unas consideraciones jurídicas. A estos efectos, puede ser útil la distinción, doctrinal, entre la «subsidiariedad material» y la «subsidiariedad formal». La subsidiariedad en sentido material se referiría a los criterios substantivos que pueden servir para orientar al legislador de la Unión. En su dimensión formal, la subsidiariedad abarcaría las condiciones de carácter procedimental que las instituciones deben cumplir<sup>18</sup>. Así, las mencionadas condiciones exigen una apreciación eminentemente de naturaleza política que corresponde al legislador de la Unión y a los Parlamentos de los Estados miembros, reconociéndoles un cierto margen de discrecionalidad, de elección entre alternativas igualmente ajustadas a Derecho<sup>19</sup>. De esta forma, el recurso al principio de subsidiariedad se erige como un criterio, no tanto apriorístico, sino variable según las circunstancias de tiempo y lugar, tendente a buscar el consenso entre las autoridades públicas competentes en lo relativo a la determinación de la autoridad más eficaz que debe intervenir en un ámbito determinado. Desde este punto de vista, es difícil el establecimiento de una evaluación absolutamente objetiva<sup>20</sup>. No obstante, la prác-

---

<sup>17</sup> Así, podría considerarse que el principio de subsidiariedad constituye un «principio de racionalidad y de moderación en el ejercicio de las competencias comunitarias no exclusivas, en cuanto presenta una doble vertiente o dimensión: la una negativa o de prohibición, consistente en impedir la innecesaria intervención comunitaria y el consiguiente centralismo —lo que no es sino una garantía de que las decisiones se adoptarán al nivel más próximo a los ciudadanos—; y la otra, de carácter positivo o de habilitación, por cuya virtud la Comunidad intervendrá para auxiliar a los Estados miembros cuando éstos sean incapaces de alcanzar por sí mismos los fines que el Tratado postula y la acción comunitaria resulte más eficaz», BARNES, J., «El principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht y su impacto sobre las regiones europeas», en MOLINA DEL POZO, C., *España en la Europa Comunitaria: balance de 10 años*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1996, p. 118.

<sup>18</sup> ESTELLA DE NORIEGA, A., *El Dilema de Luxemburgo. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de Subsidiariedad*. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, p. 60.

<sup>19</sup> A diferencia de los conceptos jurídicos indeterminados, que admitirían solo una solución ajustada a Derecho Vid, por ejemplo, GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; FERNÁNDEZ, T. R. (Dir), *Curso de Derecho Administrativo I*, 13 ed, Thomson-Civitas, 2006, p. 463.

<sup>20</sup> En este sentido, Vid. House of Commons.European Scrutiny Committee. Subsidiarity, National Parliaments and the Lisbon Treaty, Thirty-Third Report of Session 2007-2008, p. 19.

tica progresiva, la interpretación judicial y la doctrina pueden aportar criterios para determinar, con mayor precisión, las condiciones que legitimarían la adecuación de un proyecto de acto legislativo al principio de subsidiariedad. Esta concepción flexible, consensuada, y alternativa a una previsión rígida del ejercicio de competencias, ha sido denominada, en Estados Unidos, como federalismo cooperativo<sup>21</sup>.

En este margen de apreciación político sobre la necesidad y el valor añadido de la acción de la Unión Europea, el control jurídico no debería entrar. En opinión de J.-V. Louis, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha reconocido un amplio poder de apreciación en ámbitos donde existe una elección política por parte del legislador de la Unión, como por ejemplo, la política agrícola común o la política social<sup>22</sup>. El principio de subsidiariedad también tiene una dimensión que puede ser objeto de control jurídico. Este control se reduce a un examen, más formal que substancial, sobre el cumplimiento de la obligación de motivación jurídica relativa a la adecuación de los actos legislativos de la Unión Europea al principio de subsidiariedad que ha de llevar a cabo el legislador de la Unión. Además, el control jurídico también puede extenderse a aspectos de procedimiento como, por ejemplo, la obligatoria consulta a los parlamentos de los Estados miembros, la ausencia de la cual podría justificar un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de un requisito de forma substancial, según la jurisprudencia de este tribunal. Otros aspectos objeto de este control podrían referirse a la adecuación de la naturaleza de ciertas competencias o de ciertos actos legislativos de la Unión que pueden ser objeto de consideración a los efectos del principio de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad se erige como un principio regulador del modo del ejercicio de las competencias entre la Unión Europea y sus Estados miembros, no como un procedimiento de atribución de competencias. La atribución de competencias a la Unión viene determinada por la base jurídica expresa prevista en los Tratados y la interpretación que de la misma lleve a cabo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. La función del principio de subsidiariedad, según el artículo 5.3 del TUE, es la de

---

<sup>21</sup> FERNÁNDEZ ESTEBAN, M. L., *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, p. XIV.

<sup>22</sup> LOUIS, J. V., «Quelques remarques sur l'avenir du contrôle du principe de subsidiariedad», en *Mélanges offerts à Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*. Bruylant, Bruxelles, 2008, p.302. Vid, Sentencia del TJUE, de 12 de noviembre de 1996, *Reino Unido c. Consejo*, C-84/94, *Rec. I-5765*, p. 68.

determinar quien ejerce una competencia compartida —ya atribuida a la Unión por los Tratados— en un caso concreto. El rol del principio de subsidiariedad dependerá de la precisión con la que los Tratados constitutivos delimiten la competencia de la Unión Europea y, en especial, su ejercicio. En este sentido, la valoración del principio de subsidiariedad implica, también, una consideración del principio de atribución de competencias. Así, se exige la mayor adecuación posible entre las competencias atribuidas y los fines perseguidos<sup>23</sup>. En la medida en que los Tratados regulen, de forma clara y exhaustiva las condiciones para justificar el ejercicio de una competencia de la Unión y el legislador de la Unión Europea demuestre que se cumplen dichas condiciones, el test de la necesidad y el test del valor añadido de la acción serán evidentes. El profesor y juez del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, C. Timmermans, ha puesto como ejemplo el ámbito de la armonización de legislaciones en el mercado interior; de las disposiciones del TFUE (artículo 114 y ss.), se deduce que si las instituciones de la Unión demuestran, para fundamentar una acción, que la diversidad de legislaciones puede constituir una traba al mercado interior<sup>24</sup>, puede afectar al comercio<sup>25</sup> o distorsionar la competencia, las condiciones que exige el principio de subsidiariedad se cumplirán y no habrá lugar a un debate sobre el principio de subsidiariedad para fundamentar una acción<sup>26</sup>. El propio Tribunal de Justicia ha señalado que el objetivo de la armonización de legislaciones requería necesariamente una acción en el plano de la Unión sin profundizar más ampliamente sobre esta necesidad<sup>27</sup>. Sin embargo, en el caso de que los Tratados constitutivos no prevean con precisión las condiciones para justificar el ejercicio de la competencia, el legislador de la Unión tendrá que fundamentar, rigurosamente, la adecuación de un acto legislativo al principio de subsidiariedad haciendo uso, por ejemplo, de los criterios suministrados por el Protocolo n.º 2 o de los estudios de impacto que ha desarrollado la Comisión Europea. En estos ca-

---

<sup>23</sup> HERAUD, G., *Les principes du fédéralisme et la Fédération Européenne*, Paris, 1968, p. 48.

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 10 de diciembre 2001, *British American Tobacco (Investments) c. Imperial Tobacco*, C-491/01, *Rec.* p. I-11453.

<sup>25</sup> Sentencia del Tribunal de Primera Instancia de 27 de septiembre de 2006, *Glaxo-SmithKline Services / Commission*, T-168/01, *Rec.* p. II-2969.

<sup>26</sup> TIMMERMANS, C., «Context històric del principi de subsidiarietat i paper que hi té el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees», en *El Control del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 18.

<sup>27</sup> Sentencia en el asunto C-84/94, *cit.* Nota 22, apdo. 55.

sos, el principio de subsidiariedad debería jugar un rol más importante en aras a regular si la Unión Europea debe ser la entidad que actúe.

### 3. EL PROCEDIMIENTO INSTITUCIONAL ADOPTADO POR EL PARLAMENTO: LA TRAMITACIÓN POR LA COMISIÓN COMPETENTE POR RAZÓN DE LA MATERIA

El Reglamento del Parlamento de Cataluña dispone expresamente, en su artículo 181, el procedimiento de tramitación de las consultas relativas a la adecuación de una propuesta normativa de la Unión a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dicho artículo forma parte, sistemáticamente, del Capítulo X (Las relaciones con las instituciones y el Parlamento Europeo) del Título IV (Del funcionamiento del Parlamento). De ello se deduce que dicho procedimiento estaba pensado para consultas que pudieran formular, directamente al Parlamento de Cataluña, las instituciones de la Unión, en especial, el Parlamento Europeo. La regulación prevista en el Tratado de Lisboa relativa al procedimiento de alerta rápida, ha supuesto que la participación del parlamento de Cataluña se canalice a través de las Cortes Generales y, en particular, a través de la Comisión Mixta<sup>28</sup>.

Por lo que respecta a los órganos parlamentarios competentes para substanciar el procedimiento de alerta rápida, se puede distinguir entre órganos encargados de iniciar y llevar a cabo la instrucción y debate, por un lado, y órganos competentes para aprobar el dictamen final, por otro. En el primer caso, las distintas cámaras de los parlamentos de los Estados miembros optan entre la comisión de asuntos europeos o la comisión sectorial competente por razón de la materia para iniciar el procedimiento de alerta rápida<sup>29</sup>. Finalmente, también hay fórmulas de síntesis entre las dos anteriores, como por ejemplo, la substanciación de sesiones conjuntas entre la comisión de asuntos europeos y la comisión sectorial (Grecia) o que una

---

<sup>28</sup> Para una visión del impacto del Tratado de Lisboa en el Derecho parlamentario, Vid FERNÁNDEZ ALLES, J. J., «El Tratado de Lisboa como Fuente de Derecho parlamentario español: las funciones europeas de las Cortes Generales», *Revista de las Cortes Generales*, 2010, pp. 9 y ss.

<sup>29</sup> CARBAJAL, I.; DELGADO-IRIBARREN GARCÍA CAMPERO, M., «Las medidas adoptadas por los Parlamentos nacionales para aplicar el procedimiento establecido en el protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad», en *L'aplicació parlamentaria del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010. p. 18.

comisión, generalmente la comisión de asuntos europeos, elabore un dictamen sobre la base de informes de otras comisiones (Bundestag alemán). El caso de las Cortes Generales del Estado español también es específico, al atribuir esta competencia a una comisión mixta de dos cámaras: la Comisión Mixta para la Unión Europea. Por lo que respecta a los órganos parlamentarios competentes para aprobar el dictamen motivado final, la mayoría de parlamentos atribuyen esta facultad a los plenos o a la propia comisión que ha iniciado el procedimiento. En algunos casos se prevé siempre la necesaria participación del pleno (por ejemplo el Bundestag alemán) mientras que en otros casos, éste órgano sólo intervendrá en el supuesto de la vulneración del principio de subsidiariedad (Suecia) o cuando lo solicite la comisión que ha iniciado el procedimiento u otro órgano parlamentario<sup>30</sup>.

El reglamento del Parlamento de Cataluña prevé que la comisión sectorial competente por razón de la materia sea el órgano parlamentario encargado de substanciar el procedimiento de alerta rápida. Esta opción, seguida también por el senado neerlandés o los parlamentos sueco y belga, incide en la inserción de los asuntos de la Unión Europea en el trabajo cotidiano de las comisiones. En concreto, el reglamento dispone que cuando el Parlamento de Cataluña es consultado en relación a una propuesta normativa de la Unión Europea, la Mesa ordena su publicación y, escuchada la Junta de Portavoces, encomienda a la comisión competente por razón de la materia la tramitación de la consulta. En la práctica, los servicios jurídicos del Parlamento elaboran una nota previa sobre el objeto y contenido de la propuesta, la base jurídica en el Derecho de la Unión Europea, la fundamentación del proyecto en relación al principio de subsidiariedad y la posible afectación a las competencias de la Generalidad de Cataluña. Finalmente, la nota de los servicios jurídicos concluye con una recomendación relativa a la comisión competente para substanciar la consulta así como con la consideración de la adecuación o no del proyecto de acto legislativo al principio de subsidiariedad. La determinación de la comisión competente por razón de la materia plantea, en ciertas ocasiones, alguna dificultad debida, por una parte, al carácter transversal de muchas propuestas legislativas de la Unión Europea y, por otra parte, a la inadecuación de los ámbitos materiales de las propuestas con la distribución del trabajo de

---

<sup>30</sup> Para un estudio comparativo, Vid, por ejemplo, WYRYKOWSKI, M.; PUCHTA, R.; ZIOLKOWKI, M., «General Report», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO, L. (Eds.), *The Role of National Parliaments in the European Union*, Op. cit. pp. 53 y ss.

las comisiones del Parlamento<sup>31</sup>. El criterio utilizado, en la práctica, ha sido el de priorizar el objetivo fundamental de la propuesta, atendiendo a la base jurídica señalada especialmente. En otras ocasiones, el ámbito de la propuesta no supone una afectación directa a las competencias o intereses del Parlamento<sup>32</sup>. Una vez designada la comisión competente, la Mesa abre un plazo para que los Grupos parlamentarios puedan presentar observaciones. Transcurrido dicho plazo, la Comisión elabora un dictamen. En función de la materia y a propuesta de la comisión competente por razón de la materia, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, puede acordar que la aprobación del dictamen corresponda al Pleno. Finalmente, el Reglamento prevé que el Presidente o Presidenta del Parlamento ha de transmitir la respuesta a la institución que la había formulado. En el caso del Parlamento de Cataluña, la práctica hasta el momento refleja que el dictamen final es aprobado por la comisión que ha substanciado el procedimiento.

#### 4. LOS PROCEDIMIENTOS INSTITUCIONALES DE PARTICIPACIÓN UTILIZADOS: LA PRÁCTICA Y SUS LÍMITES

##### A) *Las relaciones entre el Parlamento y el Comité de las Regiones: la Red de control del principio de subsidiariedad*

El control del principio de subsidiariedad ha constituido un aspecto de interés relevante para el Comité de las Regiones, desde su misma creación a raíz de las previsiones del Tratado de la Unión Europea de 1992. El propio Comité ha afirmado la prioridad que supone el control del principio de subsidiariedad en su participación en el proceso legislativo de la Unión Europea a través de sus dictámenes<sup>33</sup>. Desde la perspectiva del sistema institucional de la Unión Europea, el análisis del impacto territorial de las iniciativas normativas de la Unión puede erigirse en el valor añadido que puede aportar el Comité. En este contexto, el Comité inició en octu-

<sup>31</sup> Por ejemplo, la propuesta de decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un primer programa de política del espectro radioeléctrico. Bruselas, 20.9.2010, COM(2010)471 final.

<sup>32</sup> Por ejemplo, Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo por el que se establecen medidas específicas en el sector agrícola en favor de las regiones ultra periféricas de la Unión.

<sup>33</sup> Comité de las Regiones: 110e Réunion extraordinaire du bureau du Comité des Régions, 16 septembre, 2008, R/CdR 229/2008 pt 8 ac), p. 1. El propio reglamento interno del Comité pone de manifiesto esta relevancia en su artículo 51.2: los dictámenes del Comité harán referencia expresa a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

bre de 2005, una fase piloto para la creación de una Red de control del principio de subsidiariedad. Esta fase piloto llegó a su fin en enero del 2007. En marzo de este mismo año, el Comité inauguró una página web interactiva relativa a la Red<sup>34</sup>. El objetivo de la Red de control del principio de subsidiariedad es, desde un punto de vista general, facilitar el intercambio de información entre las colectividades regionales y locales y las instituciones europeas en el marco de los diferentes documentos y propuestas normativas de la Unión Europea que tengan un impacto directo sobre las competencias de las entidades regionales<sup>35</sup>. La red está formada por parlamentos regionales, gobiernos regionales, autoridades locales, asociaciones de autoridades locales o regionales, parlamentos nacionales y delegaciones nacionales en el seno del Comité. En la práctica, los trabajos de la red se organizan por medio de una página web interactiva. Los miembros de la red pueden participar, en una fase inicial del proceso legislativo de la Unión Europea, de formas distintas: o bien pueden aportar, directamente, sus análisis sobre todos los documentos políticos o legislativos objeto de dictamen del Comité o bien pueden ser invitados por un ponente del Comité a presentar sus contribuciones sobre la subsidiariedad, la proporcionalidad o aspectos más precisos como los estudios de impacto territorial de las propuestas de la Comisión<sup>36</sup>. Por lo que respecta a este último aspecto, cabe señalar que el Comité de las Regiones y la Comisión Europea firmaron un acuerdo de cooperación en el año 2007. El Parlamento de Cataluña ha emitido dictámenes y ha respondido a los cuestionarios remitidos por el Comité de las Regiones en el marco de la Red de control del principio de subsidiariedad, creada por este órgano de la Unión Europea<sup>37</sup>.

<sup>34</sup> Comité de las Regiones: *Le réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des Régions. Un nouvel instrument essentiel pour davantage de responsabilité démocratique et de participation dans le processus législatif de l'UE*, 2008. [www.Subsidiarity.cor.europa.eu](http://www.Subsidiarity.cor.europa.eu)

<sup>35</sup> Como funciones específicas se identifican las siguientes: permitir la participación política de las colectividades locales y regionales en el control y aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; llevar a cabo una acción de sensibilización de la aplicación práctica de dichos principios; informar a los ponentes y miembros del Comité de las contribuciones en materia de subsidiariedad y proporcionalidad que emanen de una red representativa de los actores locales y regionales; identificar las medidas susceptibles de mejorar la legislación de la Unión Europea, simplificar los procedimientos administrativos y aumentar la aceptación de las políticas de la Unión por parte de los ciudadanos.

<sup>36</sup> Comité de las Regiones: *Le réseau... doc. cit.*

<sup>37</sup> Por ejemplo, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la aplicación de los derechos de los pacientes en la asistencia sanitaria transfronteriza, COM(2008)414 final.

Hasta el momento, la participación del Parlamento de Cataluña en el procedimiento legislativo de la Unión Europea, a través del Comité de las Regiones, no ha sido satisfactoria debido a las limitaciones que se derivan de las propias funciones y de la composición de este órgano<sup>38</sup>. Así, por un lado, el hecho de que la opinión del Parlamento de Cataluña sea conocida por el legislador de la Unión, Parlamento y Consejo, y la Comisión, dependerá de la asunción de las tesis e intereses del Parlamento de Cataluña en la elaboración de los dictámenes por parte del Comité de las Regiones. Por otro lado, la falta de una presencia parlamentaria regional en su seno conduce a la necesidad de que los intereses defendidos por el Parlamento sean asumidos, o bien por el representante de la Generalidad en el seno del Comité o bien mediante contactos individuales entre representantes del Comité de las Regiones, en especial los ponentes de los dictámenes, y los representantes del Parlamento de Cataluña. La diversidad de la naturaleza y, en especial, de las competencias de las regiones de los Estados miembros de la Unión Europea dificulta la articulación de una visión integrada y común. Además, a la legitimidad regional se suma, en el seno del Comité de las Regiones, la representación de las entidades locales cuya naturaleza y competencias es, obviamente, distinta a la de las entidades regionales. En este contexto, es explicable que las regiones con competencias legislativas no encuentren en el Comité de las Regiones el foro idóneo para la articulación de sus intereses. Desde esta perspectiva, se ha defendido que, en la práctica, el Comité de las Regiones no ha asegurado una influencia, amplia y duradera, para las regiones en la Unión, por lo que «las regiones han tendido a preferir otros medios para conseguir sus objetivos en la Unión Europea, ya sea a nivel nacional o europeo<sup>39</sup>».

B) *Las relaciones entre el Parlamento y las Cortes Generales:  
el procedimiento de alerta rápida*

La ley 24/2009 dispone, en su artículo 6, que el Congreso y Senado, tan pronto como reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la

<sup>38</sup> Sobre este órgano Vid, por ejemplo, HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de integración europea*. Barcelona: Publicacions UB, 2003.

<sup>39</sup> WARLEIGH, A., *Democracia y las regiones en la Unión Europea: subsidiariedad, partenariado y el Comité de las Regiones*. Ponencia, Fundación Manuel Giménez Abad, 2010, p. 14.

existencia de competencias autonómicas afectadas, para que estos últimos puedan remitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado debe ser remitido por los parlamentos de las Comunidades Autónomas en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa por parte de las Cortes Generales. En la práctica, este plazo se computa de fecha a fecha a partir de la recepción del proyecto de acto legislativo que envía la Comisión mixta por correo electrónico. Finalmente, la ley 24/2009 prevé que si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta.

El Parlamento de Catalunya ha elaborado dictámenes a petición de la Comisión Mixta para la Unión Europea en el marco de las pruebas piloto sobre el control de subsidiariedad acordadas en el marco de la COSAC<sup>40</sup>. Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y, consecuentemente, del procedimiento de alerta rápida, el Parlamento de Cataluña ha sido consultado de forma habitual por la Comisión Mixta<sup>41</sup>. La práctica general ha sido, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa hasta el fin de la VIII legislatura (2006-2010), la de emitir siempre un dictamen motivado sobre la consulta en el que se abordan, siguiendo la estructura de una plantilla elaborada por los servicios jurídicos del Parlamento, aspectos tales como la base jurídica de la consulta, el procedimiento reglamentario, el objeto del proyecto de acto legislativo consultado, las competencias de la Unión Europea que fundamentan jurídicamente dicho proyecto y las competencias afectadas de la Generalidad de Cataluña. En dicho dictamen se incluyen, asimismo, las observaciones de los Grupos políticos si las hubiere. Finalmente, el dictamen concluye con la consideración de la adecuación o no al principio de subsidiariedad del proyecto consultado<sup>42</sup>. Hasta el mo-

---

<sup>40</sup> Por ejemplo, Propuesta de decisión marco del Consejo relativa al derecho a interpretación y traducción en los procesos penales, COM(2008)338 final.

<sup>41</sup> Hasta junio de 2011, el Parlamento ha sido consultado 105 veces (65 en la VIII legislatura y 40 en la IX).

<sup>42</sup> Vid, por ejemplo, Resolució 668/VIII del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la Proposta de Reglament del Parlament Europeu i del Consell de modificació del Reglament del Parlament Europeu (CE) N.º 1905/2006 per la qual s'estableix un instrument de finançament de la cooperació al desenvolupament (COM, 2010, 102 final). Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n. 708, dilluns 17 de maig de 2010, p. 9.

mento, el Parlamento no ha apreciado que ningún proyecto de acto legislativo consultado no se ajustase al principio de subsidiariedad. Por lo que respecta a las consultas recibidas durante el periodo entre legislaturas, cuando el Parlamento está disuelto, o entre los períodos de sesiones ordinarias, la Mesa decidió que la respuesta a las consultas sobre la adecuación de los proyectos de actos legislativos al principio de subsidiariedad, que se recibieran de la Comisión Mixta, iría a cargo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento previo informe de los servicios jurídicos<sup>43</sup>. En la actual IX legislatura, la práctica refleja que el procedimiento puede substanciarse por el mero conocimiento de la consulta, sin necesidad de elaborar el dictamen, si la Mesa de la Diputación Permanente o la comisión competente por razón de la materia consideran que no hay dudas relevantes sobre el adecuado cumplimiento del principio de subsidiariedad<sup>44</sup>.

Pueden destacarse toda una serie de problemas en la incipiente práctica de este procedimiento. En primer lugar, cabe destacar que la regulación señalada no tiene en cuenta la naturaleza de las competencias de las Comunidades Autónomas afectadas por las iniciativas legislativas de la Unión Europea, en especial si los dictámenes adoptados por los parlamentos de las Comunidades Autónomas se refieren a ámbitos materiales objeto de su competencia exclusiva. En el caso de competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, u otros entes regionales con competencias legislativas, la lógica jurídica exigiría que los dictámenes de los parlamentos regionales fueran vinculantes para los parlamentos nacionales y se incluyeran en el dictamen final que los parlamentos nacionales enviaran a las instituciones europeas. Sin embargo, como se ha indicado, esta no es la solución adoptada por la ley 24/2009, con lo que la alerta rápida se configura más como un procedimiento de información, a los diputados de los proyectos de actos legislativos en trámite, que de participación. Desde esta perspectiva, el conocimiento de la opinión del Parlamento por las instituciones de la Unión queda mediatizado y subordinado a una decisión previa de las

---

<sup>43</sup> Así ocurrió, por ejemplo, en este caso: dictamen sobre la adecuación al principio de subsidiariedad del proyecto de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de una Política Marítima Integrada. Bruselas, 29.9.2010 COM(2010) 949 final. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n. 810, dijous 21 d'octubre de 2010, p. 4.

<sup>44</sup> Por ejemplo, en el caso de la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de modificación del Reglamento (CE) 1234/2007, relativo a las normas de comercialización. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, n. 5, 11 de gener de 2011, p. 3.

Cortes Generales<sup>45</sup>. En segundo lugar, el plazo de cuatro semanas no se adecua a lentitud de la actuación parlamentaria. Cualquier decisión parlamentaria implica la convocatoria de la reunión de los distintos órganos parlamentarios, la fijación del orden del día, la publicación de las iniciativas, el estudio por parte de los grupos políticos y de sus órganos asesores y la reunión final del órgano que debe tomar la decisión. Asimismo, debe tenerse presente que los parlamentos se reúnen durante unos períodos de sesiones determinados. En tercer lugar, debe tenerse presente que una valoración, técnica y política, adecuada de las iniciativas legislativas de la Unión Europea, exige un estudio en profundidad que tan sólo puede darse mediante un seguimiento *ex ante* de la iniciativa. En cuarto lugar, un examen, en profundidad, de la iniciativa legislativa de la Unión Europea exige la consideración de las medidas de política material y del principio de proporcionalidad, aspectos que estarían excluidos del procedimiento de alerta rápida, centrado exclusivamente en la valoración del principio de subsidiariedad<sup>46</sup>. Dadas las características del trabajo parlamentario, es comprensible e inevitable que los diputados quieran examinar el contenido material de las propuestas y pronunciarse sobre el mismo. De hecho, son frecuentes las observaciones de los Grupos políticos del Parlamento catalán sobre el contenido material de las propuestas<sup>47</sup>. De la misma forma, en las pruebas

<sup>45</sup> MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES señala que la reforma de la ley de la Comisión Mixta «trasluce un déficit autonómico excesivo». MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Comunidades Autónomas y Unión Europea tres la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución». *Revista Española de Derecho Europeo*, 2010, n.º 33, p. 84.

<sup>46</sup> En este sentido se ha interpretado que «*The task of national parliaments is limited to controlling legislative proposals with respect to the simple question if such legislative proposal does not go beyond the attributions of the EU legislator by the Treaty implicating national parliaments in the EU legislative process does not go actually allow any influence on the substance of legislation*» V. WYRZYKOWSKI, M.; PUCHTA, R.; ZIOLKOWSKI, M., «General Report», en RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C.; ORTIZ BLANCO, L. (Eds.), *The role of National Parliaments in the European Union*. *Op. cit.*, p. 17.

<sup>47</sup> Por ejemplo, Resolució 688/VIII del Parlament de Catalunya, per la qual s'aprova el Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell relatiu als comptes econòmics europeus del medi ambient de la Unió Europea. Butlletí del Parlament de Catalunya, número 708, dilluns 17 de maig de 2010, p. 9; Resolució 6/IX del Parlament de Catalunya per la qual s'aprova el dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la proposta de directiva del Parlament Europeu i del Consell relativa a la utilització de dades de registre de noms de passatgers per a la prevenció, la detecció, la investigació i d'enjudiciament de delictes terroristes i delictes greus. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, número 37, 15 de març de 2011, p. 7.

piloto de la COSAC, se puso en evidencia que los parlamentos entraban a considerar también el principio de proporcionalidad<sup>48</sup>, cuando de los tratados constitutivos se deduce que la intervención de los parlamentos debía reducirse al principio de subsidiariedad<sup>49</sup>.

En quinto lugar, el examen de las propuestas a través de documentos enviados por la Comisión Mixta, no se adecua a las características del trabajo parlamentario. Por el contrario, un intercambio directo de opiniones entre diputados del parlamento y los autores del proyecto podría ser de mayor eficacia de cara a hacer llegar la opinión del parlamento al legislador de la Unión y tener un mayor interés para los diputados del Parlamento. En sexto lugar, las prioridades y agendas políticas de los grupos políticos y los diputados pueden comportar que los parlamentos de los Estados miembros no dediquen demasiada atención al procedimiento de alerta rápida<sup>50</sup>. La Unión Europea es vista como un tema de «relaciones internacionales» ajeno a los intereses del parlamento. En este contexto, el procedimiento de alerta rápida puede tener un papel relevante en el objetivo de integrar la política legislativa de la Unión en el trabajo cotidiano de las Comisiones. Finalmente, cabe destacar que la práctica ha reflejado, en algunos casos, una falta de fundamentación de la adecuación de las propuestas de actos legislativos al principio de subsidiariedad, por parte de la Comisión Europea. En este sentido, el procedimiento de alerta rápida puede tener como virtualidad una motivación más desarrollada de los actos legislativos de la Unión, de acuerdo al principio de subsidiariedad.

Todos estos problemas se han evidenciado en la práctica incipiente de la aplicación del procedimiento de alerta rápida. En el futuro deberían desarrollarse mecanismos que comporten su solución. De lo contrario, se podría correr el riesgo de una banalización del procedimiento de alerta rápida.

---

<sup>48</sup> Vid la intervención de Manuel DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO en el marco del Grupo de subsidiariedad de la CALRE que tuvo lugar en el palacio del Parlamento de Catalunya el 7 de junio de 2010, recogido en *L'aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat*, Barcelona, 2010, p. 50.

<sup>49</sup> Sobre este principio vid, EMILOU, N., *The Principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. Londres. Kluwer Law International, Bruylant, Bruxelles, 2000.

<sup>50</sup> RAUNIO, T., *Destined For Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments*. Real Instituto Elcano, Working Paper, 2010, pp. 5 y ss., p. 10.

### III. CONDICIONES PARA UNA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA EFECTIVA EN LA APLICACIÓN Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

#### 1. LA NECESIDAD DE UN FLUJO DE INFORMACIÓN DIRECTA Y AUTOMÁTICA

La regulación del Tratado de Lisboa comporta toda una serie de medidas de información entre las instituciones de la Unión y los parlamentos nacionales. En el caso del Estado español, estas medidas se han desarrollado a través de la ley 24/2009. La Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para reforzar las funciones asignadas a dicha Comisión Mixta<sup>51</sup>, dispone las comparecencias del Gobierno y de los gobiernos autonómicos para informar sobre el impacto de la normativa de la Unión Europea. Todas las medidas de información, previstas en los Tratados para los parlamentos nacionales, en relación al procedimiento de alerta rápida, se configuran como un elemento previo necesario para la participación de dichos parlamentos en el control del principio de subsidiariedad y, desde una perspectiva más general, para el ejercicio de las funciones parlamentarias en relación a los asuntos de la Unión Europea. Dichas medidas presentan unos déficits en relación a los parlamentos regionales con competencias legislativas. Así, de la misma forma, la participación de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad, exigiría, por lógica jurídica, el conocimiento de dicha información y, por tanto, la remisión directa de las iniciativas legislativas de la Unión Europea y otros documentos relevantes, por parte de los parlamentos nacionales, en el caso español, las Cortes Generales, tan pronto como éstas se reciban de las instituciones comunitarias. La regulación del procedimiento de alerta rápida se circunscribe a los actos legislativos. Sin embargo, algunas iniciativas de la Comisión no suponen una propuesta legislativa en sentido estricto sino que adquieren la forma de planes de trabajo, planes de acción o estrategias. Estos documentos pueden erigirse como un primer paso de la Comisión hacia futuras iniciativas legislativas. En este marco, se hace totalmente necesario que todas las instituciones implicadas en el proceso legislativo de la Unión Europea (las instituciones de la Unión Europea y, en el caso del

<sup>51</sup> *BOE* n.º 309, Martes 21 de diciembre de 2010.

Estado español, el Gobierno, tanto central como autonómico, y las Cortes Generales) remitan toda la información de la que dispongan a los parlamentos, para que estos puedan iniciar su estudio y formar, atendiendo a las características de la actuación parlamentaria, una posición al respecto. Ello permitiría llegar a la fase propiamente legislativa en mejores condiciones para asumir las obligaciones derivadas del Tratado de Lisboa. En el caso del Estado español, la práctica muestra que la Comisión Mixta para la Unión Europea tan sólo envía al Parlamento de Cataluña los proyectos de actos legislativos y la documentación ad-hoc complementaria. En este contexto, también podría plantearse la adhesión, por parte de los parlamentos regionales con competencias legislativas al Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX) o la creación de un foro interparlamentario semejante a escala regional. Otro aspecto que debería desarrollarse es la relación con los ejecutivos. Debido a la mayor especialidad y medios con los que cuentan los departamentos gubernamentales, parece especialmente relevante la articulación de mecanismos de cooperación e intercambio de información entre el gobierno, tanto central como autonómico, y los parlamentos autonómicos. De hecho, la ley por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea dispone la obligación del Gobierno de remitir a las Cámaras un informe sobre los proyectos legislativos que tengan una repercusión en España<sup>52</sup>.

El funcionamiento adecuado del procedimiento de alerta rápida requiere un diálogo continuado, una lógica del debate y discusión<sup>53</sup>, así como un constante flujo de información. Por tanto, sería de interés un flujo constante de datos y valoraciones compartidas, lo cual facilitaría una visión íntegra e integrada de los problemas y las soluciones. Este flujo de información podría preverse tanto desde una perspectiva presencial como a través de canales informáticos. Los medios informáticos pueden garantizar, en la actualidad, la inmediatez del envío de la información relevante sin nin-

---

<sup>52</sup> En relación al control parlamentario de la Unión Europea en España Vid, por ejemplo, DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «La función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea», en García de Enterría, E. (dir.); Alonso García, R. (subd.): *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 365 y ss.; PÉREZ TREMPES, P., «La débil parlamentarización de la integración en España», en GARCÍA DE ENTERRÍA, E (dir.); ALONSO GARCÍA, R. (subd.), *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002, pp. 401 y ss.

<sup>53</sup> COPPER, I., «The Watchdogs of Subsidiarity. National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU», *Journal of Common Market Law Studies*, vol. 44, number 2, 2006, p. 295.

gún coste ni problema técnico. Asimismo, estas medidas deberían conducir a una intensificación de la cooperación interparlamentaria<sup>54</sup>, tanto en el plano estatal como en el de la Unión Europea, que permita el intercambio de información inmediata sobre los dictámenes elaborados o los criterios utilizados. En el caso del estado español, podría plantearse la participación de representantes autonómicos en las reuniones de la Comisión Mixta en la que se discutan dictámenes relativos a materias de competencia autonómica.

## 2. LA ADAPTACIÓN ORGÁNICA Y PROCEDIMENTAL DE LOS PARLAMENTOS A LAS NECESIDADES DERIVADAS DEL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Entre las condiciones que podrían asegurar que la participación parlamentaria en el control del Principio de subsidiariedad sea efectiva, debe destacarse el hecho de que los parlamentos dispongan de los medios y procedimientos internos adecuados que le permitan asumir las obligaciones derivadas del Tratado de Lisboa. El importante volumen de documentación derivada de las instituciones comunitarias exige una labor de selección, análisis y estudio de las iniciativas y proyectos, adoptados en el marco de la Unión Europea, que tengan una incidencia directa en los intereses y competencias parlamentarias. Esta labor requiere unos medios personales determinados. Por un lado, unos documentalistas familiarizados en el uso de los documentos y la normativa emanada de la Unión. Por otro, unos letrados especializados en los principios y normas de la Unión Europea que realizasen un análisis técnico previo.

Desde un punto de vista institucional, la brevedad de los plazos del sistema de alerta rápida requeriría un procedimiento interno de los parlamentos, ágil y dotado de automatismos, de adopción de decisiones. Parecería de interés, en este marco, que un órgano parlamentario seleccionase aquellas iniciativas que tengan un interés especial para los Parlamentos. La Mesa podría ser un órgano idóneo a estos efectos, por sus funciones y composición. Desde un punto de vista administrativo, la existencia de una unidad orgánica de Derecho de la Unión Europea, común en las instituciones parlamentarias de los Estados miembros de la Unión Europea, podría facilitar, desde un punto de vista general, la gestión parlamentaria de todos los aspectos relativos a las relaciones entre los Parlamentos y la Unión y,

---

<sup>54</sup> En este sentido, TAPIO, R., *Destined For Irrelevance. Op.cit.*, p. 8

en especial, la recepción y notificación de todas las comunicaciones derivadas de las obligaciones del Tratado de Lisboa.

En definitiva, la efectividad del procedimiento de alerta rápida dependerá, en gran medida, de la capacidad de análisis de los actos legislativos por parte de los parlamentos de los Estados miembros y de la voluntad y capacidad para asumir y aplicar las potencialidades de dicho procedimiento. En este sentido, se ha señalado la necesidad de esta adaptación orgánica y de su vinculación con la cooperación interparlamentaria<sup>55</sup>.

### 3. LA PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA A LO LARGO DE TODO EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA

Las características del sistema institucional de la Unión Europea y los condicionantes de tiempo previstos en el procedimiento de alerta rápida exigen, de cara a una participación parlamentaria efectiva, que el control del principio de subsidiariedad se extienda a lo largo del todo el proceso legislativo de la Unión y no sólo a la consulta específica prevista en el Tratado de Lisboa. Así, el control del principio de subsidiariedad, debería plantearse desde una perspectiva global que tenga presente tres momentos distintos. Un primer momento, constituido por la fase pre-legislativa, antes de la iniciativa formal. Un segundo momento, conformado por la fase legislativa propiamente dicha, cuando ya existe una iniciativa formal de proyecto de acto legislativo y se aplica de manera específica el procedimiento de alerta rápida y un tercer momento, constituido por la fase post-legislativa, que se referiría a la posibilidad de instar el acceso al Tribunal de Justicia de la Unión Europea en el caso de que la iniciativa aprobada se considerase que vulnera el principio de subsidiariedad. Es especialmente destacable la relevancia del examen parlamentario de todos los documentos que emanen de las instituciones de la Unión en una fase anterior al proceso legislativo, en especial debido a las limitaciones que se derivan del plazo de ocho semanas —cuatro en el caso de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas— para hacer efectivo el procedimiento de alerta rápida. Entre estos documentos, tiene una especial relevancia el plan de trabajo anual de la Comisión Europea<sup>56</sup>. Este examen ex-ante tendría distintas vir-

<sup>55</sup> GENNART, M., «Les Parlements Nationaux dans le Traité de Lisbonne. Évolution ou Révolution», *Cahiers Droit Européen*, 2010, n.º 1-2, p. 46.

<sup>56</sup> Este análisis se lleva a cabo por el Parlamento escocés. Posteriormente, se nombra a un relator para que realice un seguimiento y actualización periódica de cada proyecto legislativo hasta que la Comisión adopte formalmente la propuesta.

tualidades: permitiría evitar los riesgos de banalización del procedimiento; ayudaría a superar las limitaciones que se derivan de la fugacidad de los plazos; posibilitaría la identificación de los temas de interés para el Parlamento y permitiría adecuar los procedimientos parlamentarios al proceso de decisión de la Unión Europea. Asimismo, las diversas lecturas del procedimiento legislativo ordinario pueden conducir a una modificación de la propuesta inicialmente consultada a los parlamentos nacionales. Ello requeriría que el seguimiento del control del principio de subsidiariedad se extendiera a lo largo de las distintas fases y modificaciones que la iniciativa inicial pueda experimentar.

#### 4. EL DESARROLLO DE LAS POTENCIALIDADES DE PARTICIPACIÓN DE LA ACTUACIÓN DEL PARLAMENTO

##### A) *El «diálogo político» con la Comisión europea*

El Parlamento de Cataluña no ha desarrollado, hasta el momento, las potencialidades de la participación del Parlamento en el control del principio de subsidiariedad derivadas del diálogo político con la Comisión o de las relaciones directas con el Parlamento Europeo. En mayo de 2006, la Comisión Europea propuso una asociación más estrecha de los parlamentos de los Estados miembros en la definición y ejecución de las políticas de la Unión Europea. Con esta finalidad, la Comisión decidió enviar todas sus propuestas y otros documentos relevantes, directamente, a los parlamentos nacionales, invitándoles a reaccionar de cara a mejorar el proceso de elaboración de las políticas<sup>57</sup>. Estas medidas de información directa a los parlamentos así como la invitación a establecer un «diálogo político» con la Comisión desbordaban las obligaciones previstas en el protocolo del Tratado de Ámsterdam. El Consejo Europeo recibió positivamente esta iniciativa y recomendó, además, a la Comisión, que examinara con atención las observaciones de los parlamentos nacionales<sup>58</sup>. Desde septiembre de 2006, la Comisión ha transmitido sus propuestas normativas a los parlamentos nacionales invitándoles a expresar su opinión. Este «diálogo político» abarca, en las propias palabras de la Comisión, «mucho más que la aplicación

<sup>57</sup> Comisión Europea. Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Una Agenda para los ciudadanos. Logrando resultados para Europa. COM (2006) final, 10 mayo 2006, p. 10.

<sup>58</sup> Conclusions de la Présidence, 17 juillet, 10633/1/06, p. 37.

de los principios de subsidiariedad<sup>59</sup>». En la medida en que este «diálogo político» desborda las obligaciones jurídicas concretas previstas, en un primer momento, por el Tratado de Ámsterdam y luego por el Tratado de Lisboa, permite a los parlamentos nacionales una intervención más amplia en relación a las iniciativas de la Comisión. De esta forma, los parlamentos podrán plantear sus observaciones sobre la totalidad de los aspectos que crean conveniente de las iniciativas de la Comisión, no circunscribiéndose al marco definido por el Tratado en relación al principio de subsidiariedad. Este nuevo mecanismo de intercambio de información da un papel muy relevante a los parlamentos al permitirles intervenir, directamente, en la definición de las políticas de la Unión junto con las instituciones, cuya actuación, como es sabido, se basa en un principio de equilibrio interinstitucional. Este equilibrio interinstitucional se pretendió salvaguardar, durante la Convención Europea y después con el Tratado de Lisboa, circunscribiendo la participación de los parlamentos nacionales al principio de subsidiariedad. Como se ha indicado, el Tratado de Lisboa prevé que antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas que deben tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas. La previsión de unas relaciones entre los parlamentos y la Comisión Europea podría contribuir, por un lado, a una participación más eficaz en el procedimiento de alerta rápida y, por otro, a un mayor intercambio de información acerca de los intereses y necesidades reales de los ámbitos materiales que se pretenden regular. La consideración de una asociación de los parlamentos regionales con competencias legislativas con la Comisión Europea podría plantearse, fundamentalmente, en dos momentos procesales inextricablemente imbricados: en la fase preparatoria de elaboración normativa y en la fase de la transposición de las directivas. Una asociación regional en una fase incipiente del proceso normativo presenta la virtualidad de que los parlamentos regionales podrían hacer llegar a la Comisión sus intereses más relevantes, de forma que la Comisión dispusiera de mayor información al respecto. La intervención regional en esta fase de elaboración normativa se puede calificar de momento procesal oportuno, ya que postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil. La intervención parlamentaria regional podría canalizarse, de forma oportuna, a través del proceso de consulta y debate que plantean los Libros Verdes de

<sup>59</sup> Comisión Europea: Informe de la Comisión sobre subsidiariedad y proporcionalidad, COM(2008)586 final, Bruselas, 26.9.2008, p. 3.

la Comisión Europea. Estos documentos, como es sabido, tienen como objetivo estimular la reflexión en el plano europeo sobre un tema en concreto y van dirigidos a todas las partes interesadas. En este sentido, el procedimiento de alerta rápida, en la medida en que la Comisión ya ha establecido su propuesta, puede considerarse como un momento procesal demasiado tardío para intentar cambiar o aportar alguna propuesta o modificar algún punto. De esta forma, las regiones estarían en condiciones de orientar el trabajo de la Comisión en la dirección de mayor interés para ellas. Además, la propia Comisión Europea es la principal interesada en ampliar su información acerca de los intereses y necesidades reales de los ámbitos materiales que pretende regular. Por ello, las necesidades de la Comisión Europea encajarían con los objetivos regionales de hacer llegar sus intereses a Bruselas. En este contexto, la Comisión Europea deviene la institución clave para el establecimiento de un sistema de gobernanza multinivel que permita el contacto directo con las autoridades nacionales<sup>60</sup>.

### B) *Las relaciones con el Parlamento Europeo*

La lógica federal de la Unión Europea y las características de su sistema institucional, por un lado, y la naturaleza parlamentaria, por otro, podrían fundamentar que una institucionalización jurídica de los parlamentos en el proceso de adopción de decisiones de la Unión Europea se canalizara a través del Parlamento Europeo. La asociación de los parlamentos con el Parlamento Europeo en el proceso de decisión normativo de la Unión Europea debería tener como finalidad que estos pudieran dejar constancia de sus intereses. La virtualidad de la asociación parlamentaria, tanto en el plano colectivo como individual, debería preverse en el momento procesal de la recepción por parte del Parlamento Europeo de la iniciativa legislativa de la Comisión. Obviamente, la complejidad de los procedimientos de la Unión exigiría una participación continuada de los parlamentos en el análisis de las enmiendas y segundas lecturas de la misma propuesta. Todo ello en aras, además, de una mayor coherencia y globalidad de la estrategia del Parlamento Europeo y en aras a un mayor control democrático

---

<sup>60</sup> Vid en este sentido, HOOGE, L.; MARKS, G., *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman & Littlefield, 2001, p. 81; SCHULTZE-JENA, R., «Vías de representación de los intereses regionales en el sistema de gobernanza multinivel de la Unión Europea, con el ejemplo particular de Cataluña», *Revista Unión Europea Aranzadi*, 2010, p. 10.

respecto a otras instituciones de la Unión Europea y respecto a los propios gobiernos nacionales y regionales. A estos efectos, el Reglamento del Parlamento Europeo ofrece un fundamento jurídico para articular las relaciones entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. El Reglamento interno del Parlamento Europeo contiene un título dedicado a las relaciones con los parlamentos nacionales, que incluye la referencia a los órganos parlamentarios competentes para dicha relaciones, a los mecanismos de cooperación interparlamentaria así como la previsión de una obligación expresa de información a los parlamentos nacionales. Así, el artículo 24 del Reglamento dispone que la Conferencia de Presidentes ostenta, entre sus funciones, el establecimiento de las relaciones con los parlamentos nacionales. Asimismo, el artículo 130 de dicho reglamento establece que la Conferencia de Presidentes puede, por un lado, otorgar mandato al Presidente para que negocie con los parlamentos nacionales de los Estados miembros, si procede con carácter recíproco, y, por otro lado, proponer cualesquiera otras medidas para facilitar los contactos con dichos parlamentos. Además, la Conferencia de presidentes es el órgano parlamentario que designa los miembros de la delegación del Parlamento en la COSAC (artículo 131) o en otras conferencias en que participen representantes parlamentarios (artículo 132). En este orden de cosas, el reglamento determina que cualquier comisión podrá iniciar directamente un diálogo con los parlamentos nacionales en el plano de las comisiones. Este diálogo puede incluir los mecanismos adecuados para una cooperación en la fase prelegislativa y post legislativa. Como se ha indicado, la articulación concreta de los mecanismos de cooperación parlamentaria se remite a un acuerdo entre la Conferencia de Presidentes, o en quien delegue, y los parlamentos nacionales. No obstante, el artículo 130.4 dispone que todo documento relativo a un procedimiento legislativo de la Unión Europea que un parlamento nacional transmita oficialmente al Parlamento Europeo, se remita a la comisión competente para el fondo del asunto sobre el que trate dicho documento. Finalmente, el reglamento establece la obligación del Parlamento Europeo de mantener periódicamente informados de sus actividades a los parlamentos nacionales de los Estados miembros. Estas disposiciones, referidas expresamente a los parlamentos nacionales, deberían extenderse, por lógica jurídica, a los parlamentos regionales con competencias legislativas. De esta forma, una interpretación extensiva de este artículo, que incluyera las relaciones con los parlamentos regionales, o la simple modificación, a este respecto, del Reglamento del Parlamento Europeo de forma

que dispusiera expresamente las relaciones con los parlamentos regionales podría servir de fundamento jurídico sobre esa cuestión.

La práctica refleja la existencia de los siguientes mecanismos de cooperación interparlamentaria: encuentros del Presidente del Parlamento Europeo con Presidentes de los Parlamentos nacionales; la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea, compuesta por el Presidente del Parlamento Europeo y los Presidentes de los Parlamentos nacionales; encuentros parlamentarios conjuntos y los encuentros parlamentarios en el plano de las Comisiones (Joint Parliamentary Meetings; Joint Committee, and Interparliamentary Committee Meetings)<sup>61</sup>. Los parlamentos regionales, normalmente, no participan en este tipo de reuniones interparlamentarias, salvo que formen parte de la delegación del parlamento nacional<sup>62</sup>. Las «Joint Parliamentary Meetings (JPM)» son reuniones parlamentarias, centradas en un tema político de carácter general que desborda el ámbito de una sola comisión, co-organizadas y codirigidas por el Presidente del Parlamento Europeo y por el Presidente del parlamento del Estado que asume la presidencia del Consejo. Las «Joint Committee Meeting (JCM)» son reuniones en el plano de las comisiones, también sometidas al principio de co-organización y co-presidencia. Finalmente, las «Inter-parliamentary Committee Meeting (IPM)» son reuniones organizadas a iniciativa de una comisión parlamentaria del Parlamento Europeo. Asimismo, es frecuente la visita de diputados o delegaciones parlamentarias que se reúnen con diputados del Parlamento Europeo, vicepresidentes o presidentes de comisión en relación a temas concretos. Recientemente, se están fomentando las reuniones por videoconferencia, en especial, por lo que respecta a las reuniones con los ponentes de los informes.

A partir del fundamento jurídico y de la práctica señalada, podrían establecerse reuniones periódicas o específicas —a raíz de propuestas normativas especialmente relevantes para los parlamentos nacionales o regionales— entre los representantes del Parlamento Europeo y los representantes de los parlamentos nacionales o regionales. Este primer nivel de asociación no debería excluir que, en casos de especial importancia, representantes de los parlamentos nacionales o regionales, pudieran comparecer en los trabajos de las comisiones del Parlamento Europeo que afectasen a sus competencias como, por ejemplo, entre otras, la Comisión de Política Regional<sup>63</sup>. El mismo Parlamen-

<sup>61</sup> Parlamento Europeo: National Parliaments. European Parliament Yearbook.2008.

<sup>62</sup> Así, por ejemplo, en la delegación del Parlamento Belga, han participado, en reuniones del tipo Joint Parliamentary Meeting, representantes de parlamentos regionales.

<sup>63</sup> Propuesta planteada por la CALRE ([www.calre.net](http://www.calre.net)).

to Europeo, en el marco de las relaciones con los parlamentos nacionales, se ha referido a la necesidad de la intensificación de una cooperación entre las respectivas comisiones parlamentarias en ámbitos como, por ejemplo, la política exterior y de seguridad común, la unión monetaria, el espacio de libertad, seguridad y justicia o en los ámbitos de la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>64</sup>. Al mismo tiempo, en los temas de mayor relevancia podría tener interés el hecho de que representantes de los parlamentos regionales fueran escuchados en el Pleno del Parlamento Europeo.

Desde un punto de vista instrumental, se ha desarrollado la práctica de la creación de oficinas técnicas o de representación de los parlamentos en el Parlamento Europeo. El Parlamento Europeo ha ofrecido facilidades técnicas en este marco, como por ejemplo, el uso de despachos o el acceso a intranet del Parlamento Europeo. La Dirección para las Relaciones con los parlamentos nacionales, integrada en la Dirección General de Presidencia, es el órgano administrativo encargado de facilitar el intercambio de información, los contactos y la organización de los encuentros interparlamentarios<sup>65</sup>. En la actualidad, todas las cámaras de los Parlamentos nacionales cuentan con una representación ante el Parlamento Europeo, con las funciones de coordinación de la cooperación interparlamentaria, el control del principio de subsidiariedad y la información a los parlamentos nacionales. No hay, en este marco, una presencia parlamentaria regional en el seno del Parlamento Europeo<sup>66</sup>. En la medida en que los parlamentos regionales con competencias legislativas pueden tener, de la misma forma que los parlamentos nacionales, un interés en el desarrollo de las funciones antes descritas, aquellos parlamentos deberían reivindicar ante el Parlamento Europeo, la concesión de facilidades técnicas semejantes a las concedidas a los Parlamentos Nacionales.

Todas estas medidas podrían formalizarse mediante la celebración de un acuerdo interparlamentario, de carácter no vinculante y semejante a los acuerdos marco o memorandos, que pudiera servir de base para la cooperación y consulta entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, como ha propuesto el propio Parlamento Europeo<sup>67</sup>. Estas previsiones

---

<sup>64</sup> Parlamento Europeo: *Rapport sur les relations... doc. cit.* (p. 8).

<sup>65</sup> National Parliaments...*doc. cit.*

<sup>66</sup> No obstante, algunos parlamentos regionales, como es el caso del Parlamento de Baden Württemberg, han destinado a Bruselas un funcionario con la finalidad de obtener un acceso directo a la información de la Unión Europea.

<sup>67</sup> Parlamento Europeo. *Rapport sur les relations entre le Parlement européen et les parlements nationaux dans le cadre de la construction européenne* (2001/20038 INI). Final

relativas a un acuerdo entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales podrían extenderse, por lógica jurídica, a los parlamentos regionales. Dicho acuerdo podría organizar de forma sistemática la cooperación interparlamentaria, previendo y regulando temas como por ejemplo: el intercambio de informes y documentos; la previsión de encuentros multilaterales o bilaterales en temas de interés común; los órganos del Parlamento Europeo y de los parlamentos encargados de articular todas las medidas; la creación de oficinas técnicas en el seno del Parlamento Europeo encargadas de canalizar los contactos o los cambios estructurales y administrativos en el seno de los parlamentos con el fin de mejorar el seguimiento de los temas de la Unión Europea.

*C) La participación parlamentaria en el ámbito del recurso por violación del principio de subsidiariedad*

El Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad aporta unas novedades en relación al control judicial del principio de subsidiariedad. Así, los Estados miembros en nombre de su parlamento nacional, por un lado, y el Comité de las Regiones, por otro, pueden interponer un recurso por violación del principio de subsidiariedad. De esta forma, la legitimidad activa de este recurso corresponde a los Estados miembros y al Comité de las Regiones. Los parlamentos nacionales no dispondrían de acceso directo al Tribunal de Justicia sino que su intervención se articularía a través de sus Estados miembros y, en concreto, de sus gobiernos. Esta nueva regulación plantea la conveniencia de regular las relaciones entre, por un lado, los parlamentos y los gobiernos y, por otro, entre los parlamentos regionales y el Comité de las Regiones. Asimismo, en el caso de los Estados descentralizados de la Unión Europea, también deberían articularse procedimientos para que los parlamentos regionales con competencias legislativas pudieran hacer llegar la solicitud de interposición del recurso a los parlamentos nacionales, según la estructura constitucional de cada Estado. Este procedimiento podría ser pertinente en aquellas propuestas de la Unión Europea que afectasen, especialmente, a una competencia o interés general de una región<sup>68</sup>.

En el caso del Estado español, la ley 24/2009 dispone que en el plazo de seis semanas desde la publicación de un acto legislativo europeo, la

A5-0023/2002. Comisión de Asuntos Constitucionales. Ponente: Giorgio Napolitano, 23.1.2002, p. 15.

Comisión Mixta para la Unión Europea podrá solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra dicho acto por infracción del principio de subsidiariedad. El Gobierno, no obstante, puede descartar, de forma motivada, la interposición de dicho recurso. La ley, sin embargo, no regula ningún procedimiento por el cual los parlamentos de las Comunidades Autónomas puedan hacer llegar a las Cortes Generales la solicitud de interposición del recurso. Finalmente, merece interés destacarse que en algunos Estados, como Francia o Alemania, el acceso al Tribunal de Justicia no se concibe como una expresión de la mayoría parlamentaria sino como una protección a las minorías de cualquiera de las dos cámaras<sup>69</sup>.

D) *La complementariedad entre una acción individual y colectiva de los Parlamentos de los Estados en la Unión Europea*

La articulación de una relación directa entre los parlamentos de los Estados miembros y la Unión Europea podría canalizarse o bien individualmente o bien a través de un órgano de representación colectiva. Ambas dimensiones, la individual y la colectiva, presentan ventajas e inconvenientes. La Cooperación parlamentaria entre los parlamentos nacionales de los Estados miembros ha dado lugar a la creación de órganos tales como la Conferencia de Parlamentos o la Conferencia de Presidentes de la Comunidad y, sobre todo, la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). Salvo en el caso de la COSAC, no parece, sin embargo, que los otros órganos o foros de concertación parlamentaria existentes tengan un claro futuro, debido a los escasos precedentes y a la falta de previsión jurídica, en los tratados, relativa a su organización y objetivos<sup>70</sup>. Por lo que respecta a los parlamentos regionales, debe destacarse que, las peticiones de participación de algunos parlamentos regionales en

---

<sup>68</sup> Sobre este tema Vid, por ejemplo, SOBRIDO PRIETO, M., *Las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y el Tribunal de Primera instancia de las Comunidades Europeas*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2003, pp. 449 y ss.

<sup>69</sup> PENNERA, C., «Algunes reflexions sobre el principi de subsidiarietat al Tractat de Lisboa», en *El control del principi de subsidiarietat*, Parlament de Catalunya, Barcelona, 2010, pp. 29 y ss.

<sup>70</sup> Vid. PALOMARES AMAT, M., «Algunas reflexiones en torno a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales», *Noticias de la Unión Europea*, n.º 217, 2003, pp. 17 y ss.

la COSAC no han sido aceptadas<sup>71</sup>. La COSAC creó un grupo de trabajo encargado de preparar recomendaciones sobre la participación de los parlamentos regionales en su seno. Por ello, se realizó una encuesta que reflejó la idea de que los parlamentos nacionales «dudaban» de la conveniencia de que la COSAC fuera el foro adecuado de diálogo entre los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales<sup>72</sup>. Ante esta situación, la estrategia de los parlamentos regionales ha sido la de reivindicar una participación directa o bien canalizada a través de iniciativas tales como la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) o la Red de Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos Regionales (NORPEC). El desequilibrio existente entre los objetivos marcados y los medios expresamente previstos en estos órganos es destacable. Así, se configuran como foros de intercambio de información y discusión cuando su finalidad última es la de articular una participación en el sistema institucional de la Unión Europea. Por lo que respecta a la COSAC, se ha destacado que la voluntad de preservar la libertad de acción por sus miembros ha conducido a una escasa efectividad<sup>73</sup>. En relación a la NORPEC, su viabilidad en el futuro es escasa, en la medida en que no se ha reunido desde 2005 y algunos de sus miembros decidieron no participar en sus reuniones<sup>74</sup> y otros retirarse formalmente<sup>75</sup>. Los inconvenientes, ya señalados, en torno a la participación parlamentaria a través de órganos de representación colectiva, tales como la COSAC o CALRE podrían fundamentar los argumentos relativos a la conveniencia de una participación individualizada. Además, la participación individualizada exige una actuación «proactiva» de cada parlamento, que puede evidenciarse especialmente útil por lo que respecta a las relaciones con la Comisión Europea en la medida en que esta institución comunitaria se relaciona y concibe los Estados miembros como un todo, sin entrar a considerar las distribuciones in-

---

<sup>71</sup> SANTALÓ BURRULL, V., «Parlamentos regionales y Unión Europea», en: *Parlamentos y regiones en la construcción europea*. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2003, p. 193.

<sup>72</sup> COMITÉ DE LAS REGIONES, «El papel de las asambleas regionales en la vida democrática de la Unión». Ponente: Van den Brande. Bruselas, 10.09.2004, p. 5.

<sup>73</sup> LOUIS, J.-V., «Quelques remarques sur l'avenir du contrôle su principe de subsidiarité», en *Mélanges offerts à Georges Vandensanden. Promenades au sein du droit européen*, cit., p. 290.

<sup>74</sup> Por ejemplo, el Parlamento catalán.

<sup>75</sup> Por ejemplo, el Parlamento escocés. Vid. [www.scottish.parliament.uk/business/committees/europe/norpec.htm](http://www.scottish.parliament.uk/business/committees/europe/norpec.htm)

ternas del poder territorial. La participación individual o colectiva de los parlamentos no se excluye, sino que podrían coexistir. La naturaleza de los problemas a tratar y la territorialidad de los efectos podrían erigirse en criterios útiles a estos efectos. En definitiva, las razones últimas que fundamentarían una asociación parlamentaria individual deberían ser una mayor eficacia en la génesis normativa de la Unión y en la aplicación de las políticas de la Unión Europea, así como su mayor transparencia y proximidad al ciudadano. Una asociación individual y directa de los parlamentos puede ser más eficaz que una relación colectiva en aquellos ámbitos en que los problemas a tratar —desde el aceite de oliva hasta las dificultades derivadas de factores como la insularidad— afecten de una manera más específica a unos Estados y regiones que a otros. En tal contexto, una presencia individual puede resultar más eficaz para la definición de las políticas de la propia Unión Europea. Obviamente, en otros ámbitos donde los problemas afectan a la generalidad de los Estados o las regiones, los órganos de representación colectiva pueden erigirse en órganos idóneos de contacto.

En el caso regional, la diversidad de la naturaleza y, especialmente, de las competencias de las regiones, y de sus parlamentos, de los Estados miembros de la Unión Europea, dificultaría la articulación de una visión integrada y común. En todo caso, esta visión integrada podría plantearse en torno a los parlamentos regionales con competencias legislativas.

#### IV. CONCLUSIONES

El estudio sobre la aplicación y el control del principio de subsidiariedad por parte del Parlamento de Cataluña pone de manifiesto que el procedimiento de alerta rápida, tal y como ha sido regulado en los Tratados y en el Derecho español, se configura como un mecanismo de información de las iniciativas legislativas de la Unión Europea a los Parlamentos autonómicos. De esta forma, el procedimiento de alerta rápida puede estimular a los parlamentos a abordar la política de la Unión Europea y a ejercer plenamente las competencias tradicionales de control al gobierno en este ámbito. Por ello, el procedimiento de alerta rápida puede erigirse en un catalizador de una cultura de la Unión que puede impregnar la labor de los parlamentos de los Estados miembros. Esta participación parlamentaria, nacional y regional, junto con el aumento de poderes del Parlamento Europeo, contribuye a eliminar las disfunciones y problemas que se han

constatado en la evolución del proceso de integración europea en el sentido que existían ámbitos exentos de participación y control parlamentario.

No obstante, el procedimiento de alerta rápida, tal como está regulado, no se adecua a la naturaleza y a las características de la actuación parlamentaria. En este sentido, el estudio señala una serie de problemas, como la fugacidad de los plazos o la exclusión de la consideración de las medidas de política material, que podrían conducir a una banalización del procedimiento. Para evitar estos problemas, parece conveniente que, en el futuro, se reconsidere el desarrollo de éste u otros procedimientos en aras a una participación que permita a los parlamentos hacer llegar al legislador de la Unión sus planteamientos e intereses.

Desde esta perspectiva más general, la participación de los parlamentos en el procedimiento legislativo de la Unión Europea podría canalizarse, de una forma más eficaz, a través de las relaciones directas con las instituciones de la Unión, en especial con la Comisión y el Parlamento Europeo. En este marco, presenta un especial interés el establecimiento de relaciones con la Comisión Europea. La previsión del artículo 2 del Protocolo nº 2, en el sentido de que la Comisión, antes de proponer un acto legislativo, procederá a amplias consultas, puede erigirse como el procedimiento informal más adecuado para hacer llegar los intereses del Parlamento de Cataluña al legislador de la Unión. La iniciativa de la Comisión en el sentido de establecer un diálogo político con los parlamentos de los Estados miembros también podría servir de fundamento a esta finalidad. Finalmente, la participación parlamentaria en el proceso de debate iniciado por la Comisión a través de los Libros Verdes es también una vía pertinente en este sentido. La intervención parlamentaria en esta fase de elaboración normativa se puede calificar de momento procesal oportuno, ya que postergar esta intervención a una fase posterior, una vez iniciado el proceso decisorio, podría resultar extemporáneo e inútil. En este sentido, el procedimiento de alerta rápida, en la medida en que la Comisión ya ha establecido su propuesta, puede considerarse como un momento procesal, por un lado, inadecuado, y, por otro, demasiado tardío para aportar alguna propuesta o modificar algún punto. Además, la propia Comisión Europea es la principal interesada en ampliar su información acerca de los intereses y necesidades reales de los ámbitos materiales que pretende regular. Por ello, las necesidades de la Comisión Europea encajarían con los objetivos parlamentarios de hacer llegar sus intereses a Bruselas. Ello exigiría, no obstante, la previa valoración por parte de los parlamentos de los Estados miembros de aquellas propues-

tas legislativas de la Unión Europea que tengan un interés particular así como el desarrollo de una estrategia propia para hacer llegar esos intereses a la Comisión Europea. Es indispensable, por tanto, una estrategia parlamentaria regional proactiva por lo que respecta a las relaciones con la Comisión Europea, en tanto en cuanto esta institución comunitaria se relaciona y concibe a los Estados miembros como un todo, sin considerar la distribución interna de competencias. El estudio, previo al procedimiento de alerta rápida, de los documentos preparatorios elaborados por parte de la Comisión europea, como por ejemplo las comunicaciones, libros verdes, libros blancos o el programa de trabajo, serían de una especial utilidad de cara a identificar los ámbitos de interés para los parlamentos nacionales en el marco de la futura estrategia de la Comisión Europea.

De la misma forma, podría tener una notable virtualidad el establecimiento de un sistema estable de relaciones con el Parlamento Europeo. Las características del sistema institucional de la Unión Europea podrían fundamentar una institucionalización jurídica de la participación parlamentaria en el procedimiento legislativo de la Unión Europea canalizada a través del Parlamento Europeo. La asociación de los parlamentos, nacionales y regionales, de los Estados miembros con el Parlamento Europeo en el proceso de decisión normativo de la Unión debería tener como finalidad que estos pudieran dejar constancia de sus intereses. Para que dicha asociación parlamentaria fuera eficaz, tanto en el plano colectivo como individual, debería preverse en el momento procesal de la recepción por parte del Parlamento Europeo de la iniciativa legislativa de la Comisión. Obviamente, la complejidad de los procedimientos legislativos de la Unión exigiría una participación continuada de los entes regionales en el análisis de las enmiendas y segundas lecturas de la misma propuesta. Todo ello en aras, además, de una mayor coherencia y globalidad de la estrategia del Parlamento Europeo y en aras a un mayor control democrático respecto a otras instituciones de la Unión Europea y respecto a los propios gobiernos nacionales y regionales. De esta forma, podrían establecerse reuniones periódicas o específicas, a raíz de propuestas normativas especialmente relevantes para los parlamentos, entre representantes del Parlamento Europeo y representantes de los parlamentos nacionales y regionales. Este primer nivel de asociación no debería excluir que, en casos de especial importancia, representantes de los parlamentos, pudieran comparecer en los trabajos de las comisiones del Parlamento Europeo que afectasen a sus competencias. Al mismo tiempo, en los temas de mayor relevancia podría tener interés el hecho de que los parlamentos fueran escuchados en el pleno del Parlamento Europeo.

La articulación del diálogo con las instituciones, en una fase incipiente del proceso legislativo de la Unión Europea, podría canalizarse individualmente, en aquellos casos en los que las competencias o intereses relevantes afectasen a un Estado o región, o de forma colectiva, en aquellos casos en los que hubiera un planteamiento común. La existencia de foros como la COSAC o la CALRE podría servir de cauce institucional de colaboración y reivindicación común a estos efectos.

#### LA PARTICIPACIÓN DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA EN LA APLICACIÓN Y EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

**RESUMEN:** El objeto de este trabajo es el estudio, desde una perspectiva jurídica, de la actuación del Parlamento de Cataluña en el ámbito de la aplicación y el control del principio de subsidiariedad en relación con las propuestas legislativas de la Unión Europea.

El trabajo se estructura en dos partes. En la primera parte, se estudia la base jurídica, los aspectos procedimentales internos así como los diversos procedimientos de participación utilizados por el Parlamento en este marco: la Red de control del principio de subsidiariedad del Comité de las Regiones, las pruebas piloto de la COSAC sobre el control de la subsidiariedad y el procedimiento de alerta rápida. En este sentido, se pretende exponer la práctica realizada así como identificar algunos límites que han impedido una participación parlamentaria más eficaz. Asimismo, se incluye una aproximación al contenido del principio de subsidiariedad en el marco de la Unión Europea en la medida en que ello delimita el alcance de la participación parlamentaria. La Segunda parte tiene como objetivo, tan sólo, plantear unas consideraciones generales que podrían permitir, a juicio del autor, mejorar la efectividad así como potenciar las posibilidades de la participación parlamentaria, en el marco de la aplicación y el control del principio de subsidiariedad y, desde una perspectiva más general, en el sistema de la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Principio de subsidiariedad. Parlamento de Cataluña. Parlamentos regionales con competencias legislativas. Parlamentos nacionales. Cortes Generales. Comisión Mixta Congreso Senado para la UE. Procedimiento de alerta rápida. Tratado de Lisboa. Protocolo n.º 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Procedimiento legislativo de la Unión Europea. Red de control del principio de subsidiariedad del Comité de las Regiones. Comisión Europea. Parlamento Europeo. Tribunal de Justicia de la Unión Europea. CALRE.COSAC.NORPEC.

#### THE PARTICIPATION OF THE PARLIAMENT OF CATALONIA IN THE IMPLEMENTATION AND CONTROL OF THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

**ABSTRACT:** The purpose of this study was to evaluate, from a legal perspective, the performance of the Parliament of Catalonia in the field of implementation and monitoring of the subsidiarity principle in relation to legislative proposals of the European Union. The

work is divided into two parts. In the first part reviews the legal basis, internal procedural aspects and the various participation procedures used by Parliament in this context: Network monitoring the principle of subsidiarity of the Committee of the Regions, pilot testing of the COSAC on the control of subsidiarity and the early warning procedure. In this sense, it aims to expose the practices carried out and identify some limits that have prevented a more effective parliamentary involvement. It also includes an approach to the content of the principle of subsidiarity within the EU to the extent that it limits the scope of parliamentary involvement. The second part aims, just, raise some general considerations that might allow the author's opinion, improving the effectiveness and enhancing the chances of parliamentary participation in the framework of the implementation and monitoring of the principle of subsidiarity and from a broader perspective, the EU system.

**KEY WORDS:** principle of subsidiarity. Parliament of Catalonia. Regional parliaments with legislative powers. National parliaments. Cortes Generales. Congress Senate Joint Commission for the EU. Early warning procedure. Treaty of Lisbon. Protocol No. 2 on the implementation of the principles of subsidiarity and proportionality. EU legislative process. Network control of the subsidiarity principle of the Committee of the Regions. European Commission. European Parliament. Court of Justice of the EU. CALRE.COSAC.NORPEC.

#### LA PARTICIPATION DU PARLEMENT DE CATALOGNE DANS L'APPLICATION ET LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

**RÉSUMÉ :** L'objet de ce travail est l'étude, du point de vue juridique, de l'action du Parlement de Catalogne dans le cadre de l'application et du contrôle du principe de subsidiarité par rapport aux propositions législatives de l'Union Européenne.

Le travail se compose de deux parties. Dans la première, on étudie la base juridique, les aspects de procédure interne ainsi que les différents procédés de participation utilisés: le Réseau de monitoring du principe de subsidiarité du Comité des Régions, les essais pilote de la COSAC et le mécanisme d'alerte précoce. On prétend exposer la pratique menée à terme ainsi qu'identifier certaines limites qui ont empêché une participation parlementaire plus efficace. L'on étudie aussi le contenu du principe de subsidiarité dans l'Union Européenne dans la mesure où que cette question délimite la portée de la participation parlementaire. La seconde partie a comme seul objectif d'exposer quelques remarques générales, du point de vue de l'auteur, pour améliorer l'effectivité et potentialiser les possibilités de la participation parlementaire dans le cadre de l'application et du contrôle du principe de subsidiarité et, d'un point de vue plus général, dans le système de l'Union Européenne.

**MOTS CLÉ:** Principe de subsidiarité. Parlement de Catalogne. Parlements régionaux avec des compétences législatives. Parlements nationaux. Cortes Generales. Commission Mixte pour l'Union Européenne. Mécanisme d'alerte précoce. Traité de Lisbonne. Protocole n.º 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Procédure législative de l'Union Européenne. Réseau de monitoring de la subsidiarité du Comité des Régions. Commission Européenne. Parlement Européen. Tribunal de Justice de l'Union Européenne. CALRE. COSAC. NORPEC.