

LOS DICTÁMENES AUTONÓMICOS EN EL SISTEMA DE ALERTA TEMPRANA

Ana M. Carmona Contreras
Profesora titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

1. SITUANDO LA CUESTIÓN EN SU CONTEXTO GENERAL DE REFERENCIA: BREVES CONSIDERACIONES ACERCA DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

Antes de abordar la cuestión específica que se me ha encomendado tratar -los dictámenes de los Parlamentos autonómicos en el sistema de alerta temprana- considero imprescindible formular con carácter preliminar algunas consideraciones generales sobre qué es la subsidiariedad y cómo funciona la misma en el contexto europeo.

En primer lugar, hay que recordar que este principio funciona en el ámbito de las “competencias no exclusivas” de la Unión, por lo que limita su radio de acción a la esfera de las competencias compartidas entre ésta y los Estados miembros. Asimismo, debe tenerse muy presente que la subsidiariedad sirve para determinar a cuál de los sujetos teóricamente competentes (Unión o Estados) corresponde ejercer las competencias referidas, activándose siempre que el legislador europeo pretende llevar a cabo una intervención normativa. A tal efecto, las normas europeas prevén que corresponde intervenir a la Unión “sólo en el caso de que y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”.

Estamos, por lo tanto, en presencia de un principio dotado de una esencial dimensión política, configurado sobre la base de unos elementos de naturaleza eminentemente subjetiva (así se deduce del empleo de términos tales como “suficiente”, “mejor”, “efectos pretendidos”) en cuya apreciación los órganos que han de aplicarlos -fundamentalmente, la Comisión Europea- gozan de un amplio margen de discrecionalidad. Así queda de manifiesto en la práctica si atendemos a la circunstancia de que en los supuestos en los que el Tribunal de Luxemburgo ha sido llamado a pronunciarse sobre el respeto del principio de subsidiariedad, como regla general, ha avalado su cumplimiento aceptando como válidas las apreciaciones formuladas por la Comisión.

La novedad introducida por el Tratado de Lisboa en torno a la subsidiariedad es que, precisamente en atención a la dimensión política que es inherente a este principio, sin eliminar la vía jurisdiccional (que se mantiene), incorpora una nueva modalidad de control a cargo de los Parlamentos nacionales. A tal efecto, el Protocolo número 2 “sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por los Parlamentos nacionales” que acompaña a dicho tratado, establece un novedoso mecanismo, el denominado “sistema de alerta temprana” (*early warning system*), que se desarrolla en el ámbito parlamentario estatal y eventualmente, también, por las asambleas de las regiones con competencia legislativa. Dicho procedimiento presenta carácter preventivo, puesto que opera sobre “proyectos de actos legislativos”, esto es, en la fase de gestación normativa. Más concretamente, los Parlamentos nacionales intervienen cuando ha concluido la primera fase, aquella en la que la Comisión formula las propuestas de acción normativa que serán objeto de debate inmediatamente a continuación por el legislador de la Unión. El Protocolo establece la transmisión del proyecto legislativo a los Parlamentos nacionales para que éstos, en el plazo de ocho semanas, se pronuncien mediante un dictamen motivado acerca del cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de aquél. Es necesario subrayar que la incorporación de las Asambleas legislativas regionales en el procedimiento de alerta temprana se configura como mera hipótesis, dependiendo su aplicación práctica exclusivamente de la decisión adoptada por cada ordenamiento interno.

2. INTERVENCIÓN DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS EN EL PROCEDIMIENTO DE ALERTA TEMPRANA:

2.1 CRITERIOS A SEGUIR EN LA ELABORACIÓN DEL DICTAMEN SOBRE SUBSIDIARIEDAD

1. Punto de partida: ¿Cuándo ha de ponerse en marcha el procedimiento?

Consciente de la premura temporal que define el mecanismo de alerta temprana, puesto que el dictamen tiene que adoptarse en el plazo de ocho semanas, la norma estatal competente (Ley 24/2009, de reforma de la Comisión Mixta para Asuntos europeos) dispone la “remisión, tan pronto se reciba, de todo proyecto de acto legislativo europeo, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas”.

Este automatismo en la remisión de los proyectos tiene que ser necesariamente modulado por parte de los Parlamentos autonómicos, adoptando un criterio selectivo, mediante el que rechazar el control sobre aquellas iniciativas europeas que regulen materias que escapen al ámbito competencial de su Comunidad Autónoma. Los Estatutos reformados de Cataluña, Aragón y Castilla y León han asumido esta opción (avalada por el Tribunal Constitucional) y han limitado la intervención de sus respectivas asambleas legislativas a los supuestos de materias propias. Otros Estatutos (y, asimismo, previsiones reglamentarias), por el contrario, han optado por una aproximación laxa.

Como decimos, los Parlamentos autonómicos deben poner límites y corregir esa tendencia al control indiscriminado que se deduce de la norma estatal. La intervención de dichas asambleas legislativas sólo se justifica y tiene razón de ser cuando el proyecto europeo analizado se refiere a materias sobre las que las que la Comunidad Autónoma detenta competencias normativas.

Determinar esta cuestión, por lo tanto, se configura como actividad preliminar imprescindible. Sólo si la respuesta es positiva deberá iniciarse el procedimiento de alerta temprana. Es este un criterio inspirado por una

exigencia de mínima racionalidad, pero cuya aplicación puede generar una práctica relevante en la que las cámaras autonómicas afirmen un rol propio, diferenciado del asumido por las Cortes Generales: se pronuncian en relación a un ámbito material de su competencia.

2. *¿Qué criterios valorativos se han de aplicar en la elaboración del dictamen?*

Superado este primer filtro, a continuación, lo que procede es analizar el cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte del proyecto recibido, teniendo muy presente cuáles son sus elementos configuradores en clave europea.

Resulta fundamental no plantear la alerta temprana como un mecanismo para la reivindicación competencial en la esfera interna (Estado versus Comunidad Autónoma): no se trata de determinar a quién corresponde o a quién toca ejercer la competencia en la materia que se propone regular la Unión sino determinar si se cumplen los requisitos que acompañan al principio de subsidiariedad, a saber:

- a) los objetivos planteados no pueden ser alcanzados de forma “suficiente” por la esfera interna: en este caso, la autonómica.
- b) atendiendo a la dimensión de la intervención propuesta o los efectos pretendidos con la misma, valorar si éstos se lograrán “mejor” en el ámbito interno o a escala de la Unión.

El referente imprescindible con que cuentan los Parlamentos para llevar a cabo la correspondiente tarea valorativa es la “ficha de la subsidiariedad” que elabora la Comisión Europea y que acompaña necesariamente a todo proyecto que apruebe dicho órgano. Los contenidos que “debería” presentar dicha ficha aparecen recogidos por el Protocolo sobre cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y hacen referencia, entre otras, a las siguientes cuestiones: la evaluación impacto financiero, la toma en consideración de los efectos que la aprobación del proyecto (si es una directiva) proyectará sobre los ordenamientos internos.

3. *¿El dictamen debe ser siempre y en todo caso elaborado?*

Concluida tal operación y sobre la base de las conclusiones extraídas, si el Parlamento autonómico considera que se cumplen con las exigencias referidas, esto es, si su parecer es favorable al respeto del principio de subsidiariedad por parte del proyecto analizado, no debería emitir el dictamen. Sólo en el supuesto de que la valoración fuera negativa, esto es, cuando se considera que estamos ante un proyecto que infringe la subsidiariedad, el dictamen cobra sentido. La exigencia de que las resoluciones parlamentarias tengan carácter motivado induce a pensar que el dictamen se justifica allí donde se detecte el incumplimiento de las exigencias impuestas por el principio de subsidiariedad.

2.2 RECOMENDACIONES ORIENTADAS A OPTIMIZAR LA APLICACIÓN DEL MECANISMO DE ALERTA TEMPRANA POR PARTE DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

1. Premisa: Sólo desde el conocimiento se puede decidir de forma apropiada

Si los Parlamentos autonómicos aspiran a desplegar una actividad adecuada y que responda a la finalidad del mecanismo de alerta temprana han de implicarse de forma decidida en el procedimiento de creación normativa que se desarrolla en sede europea. En este sentido, resulta prioritario que tomen conciencia sobre un punto esencial: cuando reciben el proyecto legislativo para su análisis en clave de subsidiariedad, el procedimiento no está en una fase inicial sino justo en el momento que precede a su tramitación ante el legislador de la Unión. Para establecer un paralelismo con el ámbito interno, estaríamos ante un proyecto de ley (aprobado por el Gobierno) que va a ser remitido al órgano legislativo, para su debate y aprobación.

Así pues, es necesario conocer las iniciativas europeas desde el momento mismo en que se ponen en marcha, llevando a cabo un seguimiento pormenorizado de las mismas. Claro está, tal necesidad sólo se plantea con respecto a aquellas iniciativas que tratan materias de competencia autonómica.

En este sentido, el ejemplo que nos ofrece el caso del Parlamento de Escocia resulta muy interesante: La Comisión de Relaciones europeas e internacionales de dicho órgano lleva a cabo un examen anual del programa legislativo de la Comisión, así como del programa de la Presidencia de turno de la Unión. Concluido dicho examen solicita al gobierno regional que elabore una lista completa (*long list*) de iniciativas europeas en relación a las cuales considera prioritaria la intervención regional. Una vez analizado el contenido de dicha lista, la Comisión selecciona aquellas iniciativas (número reducido, 3 ó 4, *short list*) que considera más relevantes desde la perspectiva de las competencias o intereses regionales y nombra un relator para cada una de ellas, a fin de que realice un seguimiento y actualización periódica de datos hasta que la Comisión Europea adopte formalmente la propuesta.

La lógica que inspira el procedimiento sumariamente descrito es clara: implicación directa en el proceso de creación normativa que permite un conocimiento cualificado de las iniciativas. De este modo, llegado el momento en el que se recibe un proyecto para valorar si cumple con los requisitos de la subsidiariedad, la competencia parlamentaria para afrontar la cuestión está acreditada por el rodaje y la experiencia previamente adquiridos.

2. Hay que sumar fuerzas en el desarrollo de tareas comunes: optimizar recursos

Los Parlamentos autonómicos deben desplegar dinámicas de colaboración horizontal y plantearse la necesidad de crear un foro interparlamentario en el que se aplique a escala regional interna el modelo IPEX (*Interparliamentary European Union Exchange*), que conecta a todos los parlamentos nacionales de la Unión. De esta forma, se permitiría generar bases de datos sobre los dictámenes evacuados, criterios utilizados, etc., permitiendo la circulación de información relevante entre las cámaras autonómicas¹. El ejemplo de la creciente cooperación horizontal en el ámbito gubernamental operativa en la

¹ Aunque no centrada exclusivamente en las asambleas parlamentarias regionales y dando entrada a otras instancias representativas regionales y locales, el Comité de las Regiones cuenta con una página web -[http://subsidiarity.cor.europa.eu/Subsidiarity Monitoring Network of the Committee of the Regions](http://subsidiarity.cor.europa.eu/Subsidiarity%20Monitoring%20Network%20of%20the%20Committee%20of%20the%20Regions)- específicamente dedicada a la cuestión del control de la subsidiariedad a través de la alerta temprana.

fase ascendente del derecho europeo, tanto en la etapa interna de creación del derecho comunitario (orientada a la adopción de una posición autonómica común) como en el momento comunitario propiamente dicho (articulación de mecanismos de organización y gestión de la participación autonómica en los grupos de trabajo y reuniones del Consejo), presenta gran interés a este respecto.

También debería incidirse en la necesidad de instaurar mecanismos de cooperación con los Gobiernos autonómicos que permita un flujo constante de información desde la esfera ejecutiva hacia el ámbito parlamentario. La posición preeminente de los Ejecutivos regionales en los procesos de formación del derecho europeo, actuando en el seno de las delegaciones estatales (representación autonómica en la comitología, grupos de trabajo y reuniones del Consejo), así como su presencia directa a través de las delegaciones permanentes en Bruselas permite el acceso a información no disponible para los Parlamentos. Todo ese caudal no puede desaprovecharse y es imprescindible crear sinergias cooperativas.

3. La especialización como criterio fundamental

- a) Desde un punto de vista interno, en el seno de cada Parlamento: Lo más racional es proceder a encomendar las cuestiones europeas a comisiones específicamente dedicadas a estos asuntos. A fin de lograr un mejor y más adecuado desarrollo de las funciones atribuidas, estas comisiones deberían estar integradas por diputados pertenecientes a otras comisiones parlamentarias (criterio seguido en el Parlamento escocés), en función de criterios materiales y, asimismo, por miembros propios (elemento de continuidad). Se trataría de aplicar un criterio de transversalidad con el objetivo de sumar experiencias en un único escenario institucional: No fragmentar esfuerzos sino optimizarlos.
- b) Desde una perspectiva estructural, debería abrirse un proceso de reflexión y debate sobre la oportunidad de tomar en consideración criterios de especialización de cara a organizar un hipotético sistema de reparto de materias entre Parlamentos autonómicos a la hora de emitir los dictámenes:

si los intereses son comunes, no tiene sentido que todas las instancias legislativas lleven a cabo la misma tarea. A pesar de ciertas manifestaciones de asimetría competencial que caracterizan el sistema autonómico español, la lista de competencias sobre las que opera la subsidiariedad permite enfoques comunes a la hora de valorar el cumplimiento de dicho principio por parte de los proyectos legislativos europeos.

A pesar de la diferente configuración del sistema regional en Austria, resulta interesante hacer referencia a la experiencia que presenta dicho ordenamiento (no regulación normativa, sino aplicación en la práctica, desde 2006): se procede a un reparto selectivo entre las dietas (parlamentos) regionales de los proyectos legislativos europeos recibidos, en función de criterios materiales. Aunque dicho reparto por materias goza de estabilidad debemos aclarar que no estamos ante un sistema rígido, puesto que el reparto se lleva a cabo dependiendo de los intereses prevalentes en cada supuesto. Determinada la región competente, su Parlamento emite un dictamen en nombre de todos los demás que es remitido al Senado (*Bundesrat*). Eso sí, esta opción por la posición común no impide que cada región examine a título individual el proyecto, enviando su propio dictamen al Senado.

4. La cooperación con las Cortes Generales

Para finalizar este breve recorrido, consideramos necesario formular una última consideración que excede el ámbito parlamentario autonómico, pero que presenta una gran importancia: Resulta imprescindible tender puentes de comunicación e interacción desde la Comisión Mixta para asuntos europeos con la esfera parlamentaria autonómica. Cabría pensar en la posibilidad de permitir la participación de representantes autonómicos, con voz pero sin voto, en las reuniones en que se discutan dictámenes relativos a materias de competencia autonómica. Asimismo, en la remisión general de todos los informes aprobados, acompañados de la documentación europea correspondiente.