

LA LEY 24/2009, DE 22 DE DICIEMBRE, Y LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN EL CONTROL DE LA SUBSIDIARIEDAD

Margarita CORRAL SUÁREZ

*Profesora Titular de Derecho Internacional Público
Universidad de Valladolid*

SUMARIO:

INTRODUCCIÓN. I.–EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL TRATADO DE LISBOA. II.–EL PROTOCOLO SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD. III.–EL PAPEL QUE SE ATRIBUYE A LOS PARLAMENTOS REGIONALES. IV.–LA LEY 24/2009 DE 22 DE DICIEMBRE QUE REGULA LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA.

INTRODUCCIÓN

El Protocolo N.º 2 al Tratado de Lisboa abre la posibilidad de que tanto los Parlamentos nacionales como los regionales puedan intervenir en el control del respeto del principio de subsidiariedad. Sin embargo, la norma europea deja en manos nacionales la concreción de las condiciones de actuación de las cámaras legislativas en esta materia. En el caso español es 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– la que ha venido a regular esta cuestión.

Una de las fórmulas que desde hace tiempo se viene utilizando al objeto de poner fin o, al menos, de reducir el famoso «déficit democrático» de la Comunidad ha consistido en involucrar a los Parlamentos nacionales en el proceso de formación y de aplicación del derecho comunitario. Con ese fin, la vía inicial y la más generalizada ha consistido en el compromiso de la Unión de tener informados a los legislativos nacionales de todos los proyectos normativos comunitarios al objeto de que puedan controlar mejor la labor de sus ejecutivos cuando actúan en el marco europeo¹. Con posterioridad se han abierto otras vías

¹ No es este el momento de entrar a analizar el denominado «déficit democrático» aunque sí es posible dejar claro que, en nuestra opinión, la única forma de acabar con el citado déficit no puede ser otra que la de convertir al Parlamento Europeo en el verdadero poder legislativo de la Unión. En todo caso, digamos únicamente que, por lo general y según el momento histórico, el origen del déficit democrático se ha atribuido a la limitada capacidad legislativa y de control del Parlamento Europeo, a la ausencia de control de los Parlamentos nacionales sobre sus respectivos Gobiernos en lo tocante a la elaboración y aplicación de la normativa comunitaria, al secretismo de las reuniones del Consejo o a la ausencia de una protección específica de los derechos fundamentales en los Tratados constitutivos. La necesidad de adoptar alguna

destinadas a «dar juego» a los Parlamentos nacionales, algunas bien recientes, tales como la participación en el control de Europol y Eurojust, la cooperación interparlamentaria dentro de la Conferencia de órganos parlamentarios especializados en asuntos de la Unión², la revisión de los Tratados o, finalmente, y esta es la novedad que vamos a tratar aquí, el control del respeto del principio de subsidiariedad, que deja la puerta abierta a la actuación de los Parlamentos nacionales e, incluso, de las cámaras legislativas regionales. Más concretamente aún, nuestra intención es la de centrarnos en la participación de los Parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad, ocupándonos del papel de los Parlamentos nacionales solo en la medida en que sea absolutamente necesario.

I. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN EL TRATADO DE LISBOA

El Tratado de Lisboa prevé este control en el apartado 3 del artículo 5 y su puesta en práctica se encuentra desarrollada en el Protocolo N.º 2 de los que acompañan al Tratado. El artículo 5.3. del Tratado de Lisboa dice lo siguiente:

*«... en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión inter-
vendrá solo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción
pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados
miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcan-
zarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a
escala de la Unión. Las Instituciones de la Unión aplicarán el principio de
subsidiariedad de conformidad con el protocolo sobre la aplicación del los
principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales
velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedi-
miento establecido en el mencionado Protocolo.»*

medida al respecto llevó a que, en su reunión en Dublín de abril de 1990, el Consejo Europeo contempla-
ra la posibilidad de introducir una amplia modificación institucional en los Tratados constitutivos. El
Tratado de Maastricht no alteraría el equilibrio institucional pero la Unión comenzaría a poner en práctica
las medidas propuestas por la Comisión en su dictamen de 21 de octubre de 1990 consistentes en el aumento
de los poderes tanto legislativos como de control del Parlamento Europeo, en la asociación de los
Parlamentos nacionales y en el acercamiento de la Comunidad a los ciudadanos (Vid. HERRERO DE LA
FUENTE, A. A., «El Tratado de la Unión Europea y el déficit democrático», en *La Constitución española
en el ordenamiento jurídico comunitario*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Servicio de
Publicaciones, Madrid 1995, vol. II, pp. 1363 y ss.

² En 1989 se creó la COSAC (Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos) que
reúne a las comisiones de los Parlamentos nacionales especializadas en asuntos europeos con representa-
ntes del Parlamento Europeo. La COSAC fue «reconocida» por el Protocolo sobre el cometido de los
Parlamentos nacionales que acompañó al Tratado de Amsterdam. En el nivel regional existe la CALRE
(Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas) que, desde 1997, trata de convertirse
en el órgano regional del parlamentarismo europeo. En 2002 se creó NORPEC (Network of Regional
Parliamentary European Committees), que reúne a las comisiones para asuntos europeos de las asambleas
legislativas de determinadas regiones europeas: Alta Sajonia, Cataluña, Escocia, Flandes y País Vasco. En
España se ha constituido la COPREPA (Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos) que
reune a los presidentes de todos los Parlamentos regionales.

Si bien hay que recordar que el Tratado de Amsterdam iba seguido de varias declaraciones, entre las cuales de una conjunta de Alemania, Austria y Bélgica en la que los tres países ponían de relieve que el principio de subsidiariedad no solo afectaba a los Estados sino también a las entidades territoriales y locales dotadas de poder legislativo propio, la gran novedad que introduce la disposición del Tratado de Lisboa que acabamos de transcribir es la relativa al «nivel regional y local», puesto que hasta ahora solamente se hacía referencia al nivel estatal. La otra novedad es la posibilidad que se ofrece a los Parlamentos nacionales para que participen en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

No es este el lugar para detenerse en el principio de subsidiariedad pero quizá sea conveniente recordar que, aunque se ha dicho que siempre se tuvo en cuenta en el marco comunitario, la realidad es que fue el Tratado de Maastricht el que en 1992 lo introdujo como principio regulador de todas las competencias comunitarias que no tuvieran carácter exclusivo. Con el Tratado de Amsterdam se puntualizó algo al respecto en un Protocolo destinado a reglamentar la aplicación del principio, y fue con motivo de la elaboración del Tratado Constitucional cuando un Grupo de Trabajo se ocupó de la subsidiariedad y propuso la toma en consideración de los niveles regional y local, junto al nacional, al objeto de controlar su aplicación³.

II. EL PROTOCOLO (N.º 2) AL TRATADO DE LISBOA SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y SUBSIDIARIEDAD

El artículo 4 del Protocolo N.º 2 establece la obligación de que los proyectos legislativos de la Unión sean transmitidos a los Parlamentos nacionales al objeto de que, de acuerdo con el artículo 6, éstos puedan, si es el caso, en un plazo de ocho semanas, dirigir a los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que consideran que el proyecto no se ajusta al principios de subsidiariedad⁴.

³ Si bien hay centenares de trabajos sobre el principio de subsidiariedad, citemos, entre otros, los siguientes en lengua española: RODRÍGUEZ ARANA, J., «Sobre el principio de subsidiariedad», *Noticias de la Unión Europea* n.º 110, 1994, pp. 11 y ss.; RUBIO LLORENTE, F., «El principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad», en M. Oreja (Dir.) *La Constitución Europea*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid 1994, pp. 213 y ss.; AREILZA Y CARVAJAL, J. M., *El principio de subsidiariedad en la construcción de la Unión Europea*, Fundación para el Análisis y los Estudios Sociales, Madrid 1996; CHICHARRO LÁZARO, A., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, Pamplona 2002; LAGUNA DE PAZ, J. C., «Subsidiariedad», en P. Biglino Campos (Coord.), *Diccionario de Términos Comunitarios*, McGraw-Hill, Madrid 1997, pp. 408 y ss.; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La delimitación de competencias entre la Unión y los Estados miembros: sobre el difícil equilibrio entre la flexibilidad, la eficacia y la transparencia», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2002, pp. 527 y ss.

⁴ Aunque, como ya hemos señalado, el Tratado de la Unión Europea no introdujo ninguna novedad al respecto, dos de las declaraciones que lo acompañaron ya hicieron referencia a la conveniencia de poten-

A estos efectos, el Protocolo dispone igualmente –artículo 7– que cada cámara de un Parlamento nacional bicameral tiene un voto y cada Parlamento nacional unicameral tiene dos votos. Por consiguiente, en conjunto, los Parlamentos de los Estados miembros de la Unión sumarán 54 votos. Pues bien, si los dictámenes que consideran que el proyecto vulnera al principio de reciprocidad representan un tercio del total de los votos (18 sobre 54) habrá que volver a estudiar el proyecto. Y si estos dictámenes representan al menos la mitad más uno de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales (28 de 54) el Consejo por mayoría del 55% de sus miembros o el Parlamento por mayoría de votos emitidos podrán rechazar la propuesta antes de que concluya la primera lectura en el procedimiento legislativo ordinario⁵.

Hasta aquí, todo lo dicho tiene que ver con los Parlamentos nacionales⁶. Sin embargo, el artículo 6 del Protocolo N.º 2 establece que incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Es decir, que los Parlamentos nacionales o una de sus cámaras, pueden, si así lo establece la legislación nacional y en las condiciones en que ésta lo haga, consultar a los Parlamentos regionales dentro de ese procedimiento de control de la subsidiariedad que se ha dado en denominar de alerta rápida o de alerta temprana⁷.

ciar el papel de los Parlamentos nacionales: La Declaración relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea y la Declaración relativa a la Conferencia de los parlamentos. En la primera de ellas, la Conferencia Intergubernamental estimaba la conveniencia de intensificar el intercambio de información y aumentar los contactos entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo mediante reuniones periódicas. En la segunda se invitaba al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales a reunirse bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos; esta Conferencia sería consultada sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea y, en las reuniones de la misma, tanto el Presidente del Consejo Europeo como el de la Comisión presentarían un informe sobre el estado de la Unión. Como consecuencia, la Unión Europea ha tomado desde entonces varias iniciativas tendentes a institucionalizar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. Ya existía la Conferencia de los Presidentes y a finales de 1990 se reunió en Roma por primera vez una Conferencia de los Parlamentos –a la que acudieron miembros del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales– al final de la cual se adoptó una declaración en la que, entre otras cosas, se proponía la realización de ulteriores reuniones.

⁵ En realidad, el procedimiento es algo más complicado y aparece establecido en los diferentes apartados del artículo 7 del Protocolo: En todo caso, se tendrán en cuenta los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales o de sus cámaras (apartado 1). Si los dictámenes motivados representan un tercio del total de votos, el proyecto deberá volverse a estudiar y su autor podrá decidir si lo mantiene, lo modifica o lo retira (apartado 2). Lo mismo sucederá si los dictámenes motivados representan la mayoría de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales. Sin embargo, en este caso, si la Comisión decide mantener la propuesta, antes de que concluya la primera lectura el legislador (el Parlamento Europeo por mayoría de votos y el Consejo por mayoría del 55% de sus Miembros) podrá desestimarla (apartado 3). No entramos a valorar el contenido del citado artículo del Protocolo puesto que excede nuestro objetivo de centrarnos en los Parlamentos regionales.

⁶ Sobre el papel de los Parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad remitimos al trabajo de C. Gutiérrez Espada y M. J. Cervell Hortal que se publica en este mismo volumen de la *Revista de Estudios Europeos*.

⁷ Salvo error, el primer documento en el que se hace referencia a la necesidad de hacer intervenir a los Parlamentos regionales surge de la Conferencia celebrada en 1997 en Baden-Wurtemberg –origen de la Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas (CALRE) que se crearía al año siguiente

III. EL PAPEL QUE SE ATRIBUYE A LOS PARLAMENTOS REGIONALES

Se trata ahora, como ya hemos señalado, de «dar juego» a los Parlamentos regionales y esto ya no es tanto al objeto de poner fin al déficit democrático como de acercar la Comunidad a los ciudadanos y otorgar a las regiones europeas un poco más de protagonismo del que hasta ahora han disfrutado⁸.

La regionalización es un fenómeno relativamente reciente en Europa. Sin embargo, hace años que algunas regiones que no se encuentran demasiado a gusto dentro del Estado al que pertenecen vienen propiciando una «Europa de las Regiones» en la que éstas –y no los Estados– se convertirían en los sujetos principales de la integración europea. La realidad es que solo a partir de la introducción en el Acta Única Europea de la cohesión económica y social y de la posterior reforma de los Fondos estructurales –1986 y 1988 respectivamente– la Comunidad europea ha empezado a tener en cuenta a las regiones. Más tarde, en 1992, el Tratado de la Unión Europea crearía el Comité de las Regiones. Es cierto que ya a comienzos de los años 70 se creó la Política regional pero no es menos cierto que hasta 1988 esa Política regional estaba en manos de los Estados aunque la Comunidad les concediera ayudas para mejorar la situación de sus regiones más desfavorecidas. Las regiones no empezaron a tener un pequeño protagonismo hasta que la reforma de los Fondos estructurales significó, entre otras cosas, que sería la Comunidad y no los Estados quien decidiría a qué regiones se ayudaba y en qué materias y, lo que es más importante, establecía el sistema de partenariado, es decir, de participación de las entidades locales y regionales junto a los Estados. Sin embargo es el Tratado de Lisboa el que, finalmente, incorpora la dimensión territorial de la UE en el tercer párrafo de su artículo 3.2:

«La Unión fomentara la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros».

en Oviedo– en cuyo documento final se afirma la necesidad de esta intervención y la conveniencia de que los Parlamentos regionales vayan dotándose de comisiones especializadas en asuntos europeos.

⁸ En efecto, esta medida tiene relación con otra de las fórmulas auspiciadas por la Comisión para poner remedio al déficit democrático: El acercamiento de la Comunidad a los ciudadanos. Como se recordará, la idea se desarrolló y se concretó en las reuniones del Consejo Europeo celebradas en Birmingham, en octubre de 1992, y en Edimburgo, en diciembre del mismo año. En la primera de ellas se afirmó la necesidad de hacer una Comunidad más abierta al objeto de que pudiera existir un debate público con conocimiento de causa sobre sus actividades. Entre las medidas que al efecto se proponían figuraban la de ampliar las consultas por parte de la Comisión antes de proceder a la realización de propuestas normativas y la de mejorar el acceso de los ciudadanos a las informaciones de que disponían las Instituciones de la Comunidad. Mucho más detalladas fueron las medidas acordadas en la reunión de Edimburgo entre las que destaca el establecimiento de debates sobre cuestiones fundamentales de interés comunitario y sobre nuevas propuestas legislativas de especial relevancia (*Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A. A., loc. cit.*, pp. 1373 y ss., y PÉREZ GONZÁLEZ, M., «La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», en J. Martín y Pérez de Nanclares (Coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, p. 296).

Y, sobre todo, el que reconoce expresamente la realidad regional en el apartado 2 del artículo 4:

«La Unión respetará la igualdad de los estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional...».

Ya no se trata sólo de apoyar a las regiones más pobres sino de algo más. Hasta ahora los ejecutivos regionales ya habían obtenido cierto protagonismo a través de la posibilidad de participar en las reuniones del Consejo representando al Estado o, en el caso español, a través de las Conferencias sectoriales o de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades europeas. El Tratado de Lisboa da algún paso más en favor de las regiones, incrementando, por ejemplo, las competencias del Comité de las Regiones, que ahora puede acudir ante el Tribunal de Justicia, o aumentando el número de Políticas para cuyo desarrollo habrá que atender a la dimensión regional: Transporte (artículo 90 TFUE), redes (artículo 167 TFUE), protección civil (artículo 192 TFUE), entre otras. Y, como acabamos de señalar, abriendo la posibilidad de que las regiones que disponen de cámaras legislativas intervengan en el control del respeto del principio de subsidiariedad.

En este momento son ocho los países europeos que tienen regiones con cámaras legislativas y en total son 74 regiones las que tienen Parlamento regional: Las Comunidades Autónomas españolas, las regiones italianas, las regiones belgas, los linder alemanes y austriacos, las islas Aland en Finlandia, Azores y Madeira en Portugal, Escocia, Gales e Irlanda del Norte en el Reino Unido. Todas ellas componen la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE).

Lo que aparece en el Tratado de Lisboa sobre el control de la subsidiariedad (en su articulado y en los Protocolos) ya aparecía de forma muy parecida aunque no exactamente igual, en el fallido Tratado Constitucional de 2004 y, por ese motivo, los Estatutos de autonomía que se han revisado a partir de 2004 contienen por lo general alguna disposición al respecto que sigue siendo aplicable tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁹. Es el caso de los de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León, Cataluña y Valencia¹⁰. Algunas Comunidades

⁹ Sobre los Estatutos de autonomía revisados a partir de 2004 pueden consultarse los distintos trabajos incluidos en la obra dirigida por GARCÍA PÉREZ, R., *La acción exterior de las Comunidades Autónomas en las reformas estatutarias*, Tecnos, Madrid 2009.

¹⁰ En los Estatutos de Cataluña (art. 188), Andalucía (art. 237) y Castilla y León (art. 62.2) aparece como una «facultad» de las asambleas legislativas, en el de las Islas Baleares (112) se habla de «posibilidad» y en el de Aragón (art. 93.3) se dice que las Cortes «participarán». Por otra parte, en unos Estatutos se plantea el dictamen solo si el proyecto legislativo de la Unión afecta a una competencia autonómica. En otros (Andalucía y Baleares), no se dice nada. *Vid.* CARMONA CONTRERAS, A. M., «La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial de los Estados miembros de la UE: Especial referencia al

Autónomas incluso han previsto el procedimiento en los Reglamentos de sus cámaras legislativas¹¹.

Se trata, por lo tanto, de que los parlamentos regionales puedan emitir dictámenes dirigidos al Parlamento nacional o a una cámara del Parlamento, indicando que un proyecto normativo vulnera el principio de subsidiariedad. Las cuestiones que pueden plantearse al respecto giran, fundamentalmente, alrededor de cuándo se emite el dictamen, cómo se puede emitir –en definitiva, en qué se traduce ese «cuando proceda» que dice el Protocolo– y qué valor tendrá el dictamen emitido por las Cámaras legislativas regionales. Se trata de una cuestión que el Protocolo pone en manos de los Estados, siendo necesaria, por lo tanto, la adopción de una norma nacional reguladora tanto del procedimiento como de sus consecuencias. A partir de ahí, hay un primer punto que deja claro el Protocolo y es el de que cada Parlamento nacional es el que decide si consulta o no y, por consiguiente, será una reglamentación nacional la que establezca en qué condiciones y cuándo lo hace. Aquí es pues donde las Comunidades Autónomas deberían haberse volcado para conseguir las mayores posibilidades de intervención en el control de la subsidiariedad y las mejores consecuencias posibles para sus dictámenes. No parece que haya sido así e incluso es probable que la nueva «incumbencia» pueda ser causa de problemas en algún Parlamento regional.

caso español», en AA. VV., *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Ed. Comares, Granada 2009, p. 49, y CORTÉS MARTÍN, J. M., «El Tratado de Lisboa y las regiones», *Revista de Estudios Regionales* n.º 86, 2009, pp. 261 y ss.

¹¹ Por ejemplo, el art. 181 del Reglamento de les Corts Valencianes de 18 de diciembre de 2006 establece lo siguiente:

«1. Según lo establecido en el artículo 61 del Estatuto de Autonomía, la Comunitat Valenciana puede participar de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad de la Unión Europea.

2. Cuando, en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, les Corts sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea, la Mesa, oída la Junta de Síndics, ordenará su publicación en el BOC y su remisión a la comisión competente en razón de la materia para su tramitación.

3. Los grupos parlamentarios, y en su caso el Grupo Mixto, dispondrán de un plazo de 15 días desde la publicación para formular observaciones por escrito.

4. Acabado el plazo, la comisión, a la vista de la consulta legislativa hecha por la Unión Europea y de las observaciones formuladas por los grupos, elaborará en el plazo máximo de 15 días, el correspondiente dictamen.

5. En función de su importancia y de la materia, la Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, determinará si el procedimiento debe finalizar en la propia comisión o si, por el contrario, deberá ser el Pleno el que se pronuncie finalmente sobre el dictamen, a propuesta de la propia comisión.

6. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Síndics, podrá reducir o ampliar los plazos fijados en este procedimiento atendiendo a una posible urgencia y a las peticiones de los grupos parlamentario, velando en todo momento por el buen fin del procedimiento dentro del plazo fijado para responder la consulta. El procedimiento, después de la aprobación del dictamen, finalizará con la remisión de la propuesta, dentro del plazo, a la institución que había formulado la consulta y la publicación del acuerdo en el BOC».

IV. LA LEY 24/2009, DE 22 DE DICIEMBRE

La norma que ha venido a delimitar en nuestro país el camino abierto a los Parlamentos regionales por el Protocolo que estamos examinando ha sido la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, que modifica la Ley 8/1994 de 19 de mayo que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, adaptándola al Tratado de Lisboa¹². Como indica la exposición de motivos de la citada norma, el objeto de la misma es modificar la Ley 8/1994, reguladora de la Comisión Mixta para la Unión Europea, para adaptarla a las previsiones del Tratado de Lisboa, ampliando, por consiguiente, las competencias de dicha Comisión, entre las que destacan las relativas al control de la aplicación del principio de subsidiariedad, incluida la relativa a la posibilidad de que los Parlamentos nacionales puedan consultar a los Parlamentos regionales.

Se trata de una Ley compuesta por dos artículos y una disposición final. El artículo primero indica el objeto de la misma y el segundo recoge las modificaciones que se incorporan a la Ley 8/1994, siendo su apartado «Cuatro» el que introduce, entre otros, un nuevo artículo 6 en el que se regula lo relativo a la participación de los Parlamentos autonómicos. La disposición final se refiere a la entrada en vigor de la Ley: Al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. Por lo tanto, el 24 de diciembre de 2009.

Con motivo de la firma del Tratado Constitucional, todo lo relativo al control de la subsidiariedad por los Parlamentos nacionales fue objeto de un amplio y minucioso Informe que, por encargo de la Comisión Mixta para Europa, realizó un Grupo de Trabajo. Ese Informe fue revisado posteriormente para adaptarlo a las previsiones del Tratado de Lisboa y sus Protocolos que, aunque en buena medida recogen lo establecido en el Tratado Constitucional, incorporan algunas novedades¹³. En ese Informe se examina, como es natural, la problemática que plantea la posibilidad de contar con los Parlamentos regionales y, sobre la base del mismo, la Comisión Mixta constituyó una Ponencia a la que encargó un estudio para la adaptación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, sobre la Comisión Mixta, a las previsiones del Tratado de Lisboa. El texto elaborado por la Ponencia fue aprobado por la Comisión Mixta en su reunión de 24 de marzo de 2009 y constituye el contenido de la Ley 24/2009, de 22 de diciembre.

El Informe del Grupo de Trabajo, tras constatar el carácter discrecional que reviste casi todo lo recogido en el Protocolo N.º 2 con relación a la participación de los Parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad, aborda todas las

¹² BOE de 23 de diciembre de 2009. La Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales está formada por 19 senadores y 24 diputados.

¹³ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, núm. 459, de 27 de noviembre de 2007. El Informe del Grupo de Trabajo incluye las recomendaciones de expertos que comparecieron ante la Comisión Mixta.

posibilidades que considera que deja abiertas la expresión «cuando proceda» contenida en el primer apartado del artículo 6 del citado Protocolo:

«Todo Parlamento nacional o toda cámara de uno de estos Parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo en las lenguas oficiales de la Unión, dirigir a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas»¹⁴.

Desde esta perspectiva, el Informe del Grupo de Trabajo pone de relieve que se puede optar por diferentes posibilidades. En primer lugar, se puede empezar por decidir si se quiere o no contar con los Parlamentos regionales. En el supuesto de que se decida afirmativamente, se puede establecer cuándo y en qué condiciones. Por ejemplo, si en todas las ocasiones o sólo cuando a juicio del Parlamento nacional se considere que el proyecto legislativo afecta a las competencias autonómicas. También se puede abordar la cuestión de fijar los tiempos en los que el Parlamento regional debe presentar el informe para poder entrar dentro del plazo de ocho semanas de que dispone el Parlamento nacional. Y lo más importante de todo: Hay que determinar qué caso va a hacer el Parlamento nacional a los informes que le lleguen de los Parlamentos regionales. ¿Podrá hacer caso omiso? ¿Estará obligado –del mismo modo que la Comisión con relación a los dictámenes motivados de los Parlamentos nacionales– a asumirlos si hay un número mínimo de informes regionales que alegan la vulneración del principio? ¿Será suficiente con que haya uno que la alegue? Todavía se podría entrar en otra cuestión: Si hay un dictamen motivado del Parlamento nacional o de una de sus cámaras ¿podrá el Gobierno apoyar en Bruselas la propuesta legislativa en cuestión?¹⁵.

En el marco nacional habría que aclarar además otros extremos como el de decidir quién inicia el procedimiento en los Parlamentos bicamerales –¿El

¹⁴ Es importante señalar en este punto que si bien el Protocolo, con carácter general, establece en su artículo 4 que la Comisión, el Parlamento Europeo y el Consejo transmitirán a los Parlamentos nacionales no sólo sus proyectos de actos legislativos (en el caso del Consejo, los que tengan su origen en un grupo de Estados, en el Tribunal de Justicia, en el Banco Central Europeo o en el Banco Europeo de Inversiones) sino también sus proyectos modificados, sin embargo en el artículo 6, con relación a la posibilidad del control de la subsidiariedad por los Parlamentos nacionales, únicamente se hace referencia a los proyectos de actos legislativos. Seguramente es debido a la complicación que supondría abrir un plazo de alegaciones cada vez que una propuesta fuera modificada a lo largo del proceso legislativo.

¹⁵ Hay que suponer que el Parlamento nacional solamente emite un dictamen motivado en el supuesto en que considera que la propuesta normativa viola el principio de subsidiariedad. De no ser así, no hay razón para emitir un dictamen motivado «de adhesión» al proyecto normativo. El propio artículo 6 del Protocolo prevé únicamente la posibilidad de emisión de un dictamen motivado «que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad». Por consiguiente, si se ajusta, no hay razón para emitir dicho dictamen.

Congreso, el Senado, la Comisión competente de cualquiera de las cámaras, la Comisión Mixta?— o el de establecer quién decide la elaboración del dictamen motivado y quién lo aprueba.

El Informe considera de forma extensa y detallada éstas y otras cuestiones relativas en general al control de la subsidiariedad sobre la base del Protocolo que examinamos y, además, analiza alguno de los procedimientos ya existentes al respecto en otros países europeos, especialmente en Alemania y Reino Unido en lo que se refiere a la participación de los legislativos regionales en el proceso de control¹⁶.

La Ley 24/2009 introduce en la Ley 8/1994 distintas modificaciones entre las cuales un nuevo Capítulo II que lleva por título «Control por las Cortes Generales de la aplicación del principio de subsidiariedad por los proyectos de actos legislativos de la Unión Europea». En el Capítulo primero de la Ley se señala que la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales será la encargada de recibir de la Comisión Europea y de otras instituciones de la Unión las propuestas de actos legislativos y el Gobierno, a la mayor brevedad posible, remitirá a las Cámaras un sucinto informe sobre el contenido sustancial de aquellas propuestas legislativas que afecten a España, pudiendo la Comisión Mixta, si lo considera necesario, solicitar al Gobierno que amplíe su información (artículo 3.b). La Comisión Mixta será también la encargada de emitir, en nombre de las Cortes Generales, un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad (artículo 3.j y artículo 5.1), si bien los plenos tanto el Congreso como del Senado podrán avocar el debate y la aprobación del dictamen de la Comisión Mixta en los términos previstos en los Reglamentos de las cámaras (artículo 5.2). La participación de los Parlamentos regionales aparece regulada en el artículo 6, correspondiente al Capítulo segundo. Su contenido es el siguiente:

- «1. El Congreso de los Diputados y el Senado, tan pronto reciban una iniciativa legislativa de la Unión Europea, la remitirán a los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas, a efectos de su conocimiento y de que, en su caso, puedan emitir a las Cortes Generales un dictamen motivado sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por la referida iniciativa, todo ello de conformidad con lo dispuesto en la normativa europea aplicable en la materia.
2. El dictamen motivado que, en su caso, pueda aprobar el Parlamento de una Comunidad Autónoma, para que pueda ser tenido en consideración deberá haber sido recibido en el Congreso de los Diputados o en el Senado en el

¹⁶ El control previo de los gobiernos en materia de asuntos europeos por parte de sus respectivos parlamentos ya existe desde hace tiempo y ha fluctuado desde actitudes verdaderamente duras, como la danesa o incluso la británica, a otras mucho menos incisivas, entre las que se encuentra la española, en la que la Comisión Mixta Congreso-Senado se ha limitado durante años a recibir del Gobierno información acerca de las líneas inspiradoras de la política gubernamental en el seno de la Comunidad y de las decisiones adoptadas por el Consejo (Vid. HERRERO DE LA FUENTE, A. A., *loc. cit.*, p. 1371).

plazo de cuatro semanas desde la remisión de la iniciativa legislativa europea por las Cortes Generales.

3. *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».*

A primera vista se observa ya que el Parlamento nacional se cura en salud enviando indiscriminadamente todos los proyectos legislativos de la Unión a los Parlamentos autonómicos para que sean éstos quienes los examinen y decidan al respecto. A partir de ese momento los Parlamentos regionales dispondrán de un plazo de cuatro semanas para proceder, en su caso, a la elaboración del dictamen motivado. Eso hace pensar que, probablemente, la Comisión Mixta espere la reacción de aquellos para, solo en el supuesto de que haya algún dictamen regional, plantearse la cuestión y, en el caso de que lo considere oportuno, confeccionar un dictamen nacional en las cuatro semanas que restan hasta las ocho de que disponen de acuerdo con el Protocolo¹⁷.

La cuestión realmente importante como es la relativa a las consecuencias que puede tener un dictamen motivado del Parlamento regional en el que se alegue la vulneración de la subsidiariedad no es abordada por la Ley 24/2009 aunque se puede deducir del apartado tercero del artículo 6: «Si la Comisión Mixta aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio... incorporará la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas...». El «Si» condicional y la forma verbal del «aprobase» indican bastante claramente la posibilidad de que la Comisión Mixta decida no emitir un dictamen motivado a pesar de que algún Parlamento regional lo haya hecho. Estamos hablando siempre, naturalmente, de dictámenes motivados en los que se denuncie la vulneración del principio puesto que, como hemos puesto de relieve, son los únicos que prevé el Protocolo.

El Informe del Grupo de Trabajo ya partía de la idea de que el Protocolo preveía únicamente una mera consulta a los Parlamentos regionales cuyo resultado en modo alguno vincularía a las Cortes Generales. Es posible que esa sea la mejor solución habida cuenta de que éstas son las que representan el interés general. Sin embargo, tal vez las Comunidades Autónomas podían haber estado más diligentes, ya que, probablemente, no hubiera sido difícil establecer *mutatis mutandis* un sistema como el previsto por el Protocolo para los Parlamentos nacionales: Un número determinado de dictámenes de los

¹⁷ Conviene señalar que el plazo de ocho semanas de que disponen los Parlamentos nacionales empieza a correr a partir de la fecha de transmisión del proyecto legislativo (art. 6 del Protocolo) y las cuatro semanas de las que disponen los Parlamentos regionales discurren a partir del momento de la remisión de la iniciativa legislativa europea por parte de las Cortes Generales (art. 6.2 de la Ley 24/2009).

Parlamentos regionales habría obligado a la Comisión Mixta a emitir un dictamen nacional. No ha sido así y la Comisión Mixta –o las Cámaras en caso de avocación– decide discrecionalmente si emiten o no el dictamen. Eso sí, en el caso de que lo haga deberá incluir «la relación de los dictámenes remitidos por los Parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta», es decir, que no enviará los dictámenes regionales sino únicamente una relación de los mismos acompañada de las claves necesarias para poder consultar su contenido.

El Protocolo no dice nada sobre cómo habrán de ser los dictámenes de los Parlamentos regionales. Con relación a los de los Parlamentos nacionales solamente indica que deberán ser motivados, exponiendo las razones por las que consideran que el proyecto legislativo no se ajusta al principio de subsidiariedad. No obstante, el artículo 5 del Protocolo establece una serie de requisitos que deben cumplir los proyectos de actos legislativos que nos sirven para poder determinar el contenido de los dictámenes de los Parlamentos:

«Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una directiva, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicaciones cualitativas y, cuando sea posible, cuantitativas. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, lo agentes económicos o los ciudadano sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar».

Aunque el «debería incluir» no inspira demasiada confianza¹⁸, sino que parece más un *desideratum* que otra cosa, es posible pensar que, si el proyecto legislativo cumple esos requisitos, los dictámenes motivados sobre la vulneración del principio, tanto de los Parlamentos nacionales como de los regionales, deberían, en principio, seguir ese mismo esquema y desmontar, pormenor tras pormenor, la argumentación de la Comisión o del autor del proyecto.

De lo hasta aquí expuesto no es fácil deducir una conclusión en el sentido de saber si la posibilidad de actuación que se abre a los Parlamentos regionales

¹⁸ No obstante, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES opina que lo dispuesto en el Protocolo con relación a la ficha sobre la subsidiariedad no es una mera referencia carente de contenido jurídico («El proyecto de Constitución europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención», *Revista de Derecho Comunitario Europeo* n.º 15, 2003, p. 568).

va a ser utilizada por éstos o si los Parlamentos nacionales –o la Comisión Mixta en nuestro caso– van a endosar los dictámenes motivados de aquellos. Quienes ya se han pronunciado al respecto con relación al Tratado de Lisboa o, lo que es casi lo mismo, quienes en su día lo hicieron con relación al Tratado Constitucional, se han expresado de forma diversa: Desde los que se han mostrado francamente optimistas hasta los que, por el contrario, son abiertamente escépticos, pasando por los que se reservan la opinión, aunque se preguntan, por ejemplo, si las Comunidades Autónomas dispondrán de personal suficientemente preparado para analizar las propuestas legislativas y elaborar los dictámenes motivados¹⁹.

No obstante, sobre la cuestión en general de hasta qué punto el Protocolo N.º 2 «da cancha» a las regiones en materia de control de la subsidiariedad no hay que olvidar que, de acuerdo con su artículo 2, la Comisión, antes de proponer un acto legislativo deberá proceder a amplias consultas, teniendo en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. Eso significa que la Comisión, al elaborar sus libros blancos, verdes, etc. deberá escuchar la opinión de las regiones. Esto ya se preveía en el Protocolo al Tratado de Amsterdam sobre subsidiariedad y, desde entonces, la COSAC viene tratando desde hace tiempo de que la Comisión informe sistemáticamente a los Parlamentos regionales.

Por otra parte, si bien los Parlamentos nacionales no están legitimados para poder ejercer el control *a posteriori* de la subsidiariedad mediante el recurso de anulación ante en Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el artículo 8 del Protocolo N.º 2 pareció abrir una puerta lateral al establecer la competencia del

¹⁹ Dentro del primer grupo podemos incluir a F. ALDECOA y M. GUINEA para quienes se trata de «un importante avance para dotar a las regiones europeas de instrumentos para defender sus competencias de la intromisión injustificada por parte de las instituciones europeas» (*La Europa que viene: El Tratado de Lisboa*, Marcial Pons, Madrid 2008, p. 191). Al de los escépticos pertenecería J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, quien, refiriéndose al Tratado Constitucional –que en este punto coincide con el de Lisboa– considera que no conviene sobredimensionar los efectos de la referencia al nivel regional y local y que se trata poco más que de una mera concesión semántica a las regiones, siendo dudoso que pueda tener gran repercusión política o jurídica («La nueva regulación del régimen de competencias en el Tratado de Lisboa: especial referencia al control del principio de subsidiariedad», en J. Martín y Pérez de Nanclares, *El Tratado de Lisboa. La salida de la crisis constitucional*, Iustel/AEPDIRI, Madrid 2008, p. 275.). Es muy posible que A. MANGAS MARTÍN pertenezca a este grupo puesto que en nuestro país el procedimiento de control preventivo queda en manos de la «anodina e ignorante indiferencia prodigada por la Comisión Mixta Congreso-Senado de las Cortes Generales en todas las legislaturas» («Un desafío del Tratado Constitucional europeo al sistema político español», *Europa Euskadi* n.º 175, abril 2005, p. 5).

En el tercer grupo estaría M. PÉREZ GONZÁLEZ, para quien los avances en la consolidación de la presencia del hecho regional en el proceso de integración europea no pasan de ser «discretos» («La incidencia del principio de subsidiariedad en las regiones», *loc. cit.* pp. 295 y ss., en especial p. 307.) Con relación a las situaciones embarazosas que puedan experimentar algunos Parlamentos regionales a la vista de las propuestas legislativas de la Unión es conveniente recordar que, desde 2003, existe un Sistema de Intercambio de Información Interparlamentaria de la Unión Europea (IPEX), de libre acceso (página web www.ipex.eu), que facilita información actualizada sobre las propuestas de la Unión susceptibles de control de subsidiariedad.

Tribunal para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad interpuestos por un Estado miembro en virtud del artículo 263 del Tratado de Funcionamiento «o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo». Hubo quienes pensaron que esta disposición obligaría a los Estados a presentar el recurso cuando se lo pidieran sus Parlamentos o una de las cámaras de los mismos. Y se hubiera podido pensar que, tal vez, las legislaciones nacionales habrían podido prever que los Parlamentos regionales, habrían podido proponer el recurso a los Parlamentos nacionales para que éstos a su vez lo transmitieran a sus Gobiernos. Sin embargo, en el caso español esta posibilidad se vino abajo desde el momento en que se decidió que el Gobierno podría descartar de forma motivada la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta (art. 7.3. de la Ley 24/2009)²⁰.

Queda, no obstante, la vía del Comité de las Regiones que sí ha visto reconocida su legitimación para acudir ante el Tribunal en defensa del principio de subsidiariedad en los supuestos en los que el informe del mismo es preceptivo. Aunque los Parlamentos regionales no se encuentran representados en el citado Comité, la realidad es que éste ha desplegado una gran labor a favor de aquellos²¹.

Abstract

The *Ley 24/2009* has been adopted on december 26, 2009, to implement in Spain the rules concerning national and regional Parliaments introduced by the Protocol on subsidiarity and proportionality annexed to the Lisbon Treaty (2007).

²⁰ No hay que olvidar, sin embargo, que hasta ahora el Tribunal no se ha caracterizado precisamente por su sensibilidad con relación a la subsidiariedad, conformándose con la existencia de motivación por parte de la Comisión sin entrar a considerar el contenido de la misma. *Vid.* RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M., «Subsidiariedad, nuevos intérpretes, nuevas interpretaciones», en AA. VV., *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, cit. pp. 53 y ss.

²¹ En 2006 el Comité de las Regiones estableció una Red de control de la subsidiariedad y ha llevado a cabo «tests de control de la subsidiariedad» en los que han participado Parlamentos regionales.