

Alerta temprana y parlamentos autonómicos: fin de ciclo

La experiencia del Parlamento Vasco

JOSU OSÉS ABANDO

Letrado del Parlamento Vasco

Resumen

Desde la puesta en marcha efectiva del sistema de alerta rápida en abril de 2010, el Parlamento Vasco se ha implicado en hacer efectiva esta vía de participación en el proceso legislativo comunitario.

En un primer momento, aportó diversas consideraciones para el cumplimiento de los requisitos informativos previstos en el protocolo 2 del Tratado de Lisboa y para poner de relieve la necesidad de que las autoridades regionales sean consultadas.

Pero la experiencia posterior demostró la imposibilidad de responder a las docenas de iniciativas que inundan los parlamentos. Es evidente la desproporción entre el esfuerzo institucional necesario y los resultados prácticos obtenidos, en especial el desconocimiento de la opinión de los legislativos regionales por parte de la Comisión Europea.

Para revitalizar el procedimiento de alerta temprana se propone unas líneas alternativas de actuación: análisis del programa legislativo de la Comisión; selección y seguimiento solo de las iniciativas normativas más importantes; finalmente, debate amplio y resolución dentro de la Comisión sectorial correspondiente.

Es necesario también intensificar la colaboración con la Comisión mixta Congreso-Senado.

Se adjunta el listado comparativo de las iniciativas debatidas en Cortes y en los parlamentos autonómicos

Resum

Des de la posada en marxa efectiva del sistema d'alerta ràpida l'abril de 2010, el Parlament Basc s'ha implicat a fer efectiva aquesta via de participació en el procés legislatiu comunitari.

En un primer moment, va aportar diverses consideracions per al compliment dels requisits informatius previstos en el protocol 2 del Tractat de Lisboa i per a posar en relleu la necessitat que les autoritats regionals siguen consultades.

Però l'experiència posterior va demostrar la impossibilitat de respondre les dotzenes d'iniciatives que inunden els parlaments. És evident la desproporció entre l'esforç institucional necessari i els resultats pràctics obtinguts, en especial el desconeixement de l'opinió dels legislatius regionals per part de la Comissió Europea.

Per a revitalitzar el procediment d'alerta primerenca es proposen unes línies alternatives d'actuació: anàlisi del programa legislatiu de la Comissió; selecció i seguiment només de les iniciatives normatives més importants; finalment, debat ampli i resolució dins de la comissió sectorial corresponent.

És necessari també intensificar la col·laboració amb la Comissió mixta Congrés-Senat.

S'adjunta el llistat comparatiu de les iniciatives debatudes en les Corts i en els parlaments autonòmics.

Sumario

- I. Introducción
 - II. El inicio de la alerta temprana en el Parlamento Vasco
 - III. La normativa reguladora de las alertas
 - IV. Contenido de las resoluciones
 - V. Algunas conclusiones provisionales
 - VI. Hacia una nueva etapa de las alertas tempranas
- Bibliografía
- Anexo. Resoluciones parlamentarias de alertas tempranas

I. Introducción

No es frecuente que el Derecho Parlamentario incorpore un nuevo procedimiento ni que las asambleas pongan en marcha funciones hasta ahora desconocidas. Esta evidencia demuestra, es cierto, la dificultad de actualización del rol parlamentario pero también que estas novedades deben ser analizadas con el necesario detenimiento para evaluar su alcance. Tal es el caso de la denominada «alerta rápida» o «alerta temprana» que desde 2010 se ha incorporado al haz competencial de nuestros parlamentos.

El origen y la consagración de este mecanismo ya ha sido estudiado por los autores, lo que nos dispensa de incidir en sus aspectos teóricos. Por contra, la intención de esta aportación consiste en proporcionar unos elementos de estudio de su aplicación práctica.

Los argumentos que se desarrollarán a continuación nacen en el seno de una experiencia bien concreta, cual es la del Parlamento Vasco. Pero estimamos que ello no implica una excesiva unilateralidad o parcialidad analítica en cuanto que las normas procedimentales son muy similares. Por otro lado, la cámara vasca ha estado en el núcleo de los parlamentos más activos, interiorizando desde el principio el interés que, al menos en línea de principios, ofrecía esta vía de participación ascendente.

Los tres años transcurridos (si bien los datos de este escrito se cerraron en julio de 2012) permiten elaborar un balance que, ya adelantamos, obliga a reconocer las limitaciones de esta primera fase. Sin pesimismo inútil pero con el necesario reconocimiento de la situación de parálisis a que conduce el examen de los procedimientos ya desarrollados, pretendemos tan sólo aportar una visión crítica acompañada de un esbozo de apuesta innovadora.

II. El inicio de la alerta temprana en el Parlamento Vasco

1. Ya desde la doble batería de ensayos que precedieron a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Parlamento Vasco asumió con dedicación la puesta en marcha de un mecanismo que iba a incidir sobre la participación subestatal en el procedimiento legislativo comunitario, facultad en líneas generales reivindicada de forma unánime por sus grupos parlamentarios.

Los tres simulacros impulsados por el Comité de las Regiones entre octubre y septiembre de 2008¹ más los otros dos dirigidos en 2009 por COSAC,² configuraron las vías de canalización que posteriormente se consolidaron.

- Se estableció una lógica relación preferente con el Gobierno Vasco, quien asumió el compromiso de elaboración y remisión de un informe sobre cada una de las iniciativas que llegasen. Este es un punto que merece destacarse ya que esta obligación asumida por el ejecutivo ha funcionado en la práctica totalidad de los casos.

1 Proyectos de normas comunitarias relativos a la política energética europea (17.10.2007); en materia de inmigración (23.11.2007) y asistencia sanitaria transfronteriza (16.09.2008). Fueron los únicos casos en los que hubo comparencias de altos cargos del Gobierno Vasco.

2 Propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa al derecho de interpretación y a traducción en los procesos penales, propuesto por la Comisión el 8 de julio de 2009 y propuesta de Reglamento sobre la jurisdicción, legislación aplicable y reconocimiento de decisiones y medidas administrativas en materia de sucesiones y donaciones, aprobada por la Comisión el 14 de octubre de 2009.

Mientras en otras cámaras o bien nunca se han producido comparencias ni informaciones gubernamentales o bien se realizan de forma esporádica, en el caso vasco se ha mantenido de forma continuada siendo el único referente ilustrativo con el que, en la práctica, han contado los grupos parlamentarios. También es necesario reconocer que el cansancio por la repetición de trámites sin efectos prácticos visibles ha hecho mella, como no podía ser de otra forma, en los informes que han adoptado a veces una fórmula meramente repetitiva a modo de formulario debido.

- Se desplegaron actividades de formación con los parlamentarios y altos cargos departamentales del ejecutivo. Fue importante la implicación de los letrados en el asesoramiento, seguimiento y elaboración de las resoluciones.
- Quedó claro que el órgano natural para el tratamiento de las alertas rápidas debía ser la comisión sectorial respectiva, a diferencia de otros parlamentos como en Aragón, Canarias, Castilla-La Mancha o Castilla y León. Esta opción obedecía al convencimiento de que la «materia comunitaria» no podía confinarse al reducto de una única comisión encargada de los asuntos europeos, sino que, en consonancia con la consideración de derecho interno que la jurisprudencia confiere a la normativa comunitaria, debe ser cada comisión quien aborde con conocimiento de causa las innovaciones legislativas europeas. Esta especie de socialización de lo comunitario obligaba a armonizar la actuación de cada órgano, algo que ha constituido una preocupación fundamental tal como reflejaremos a continuación.

III. La normativa reguladora de las alertas

Algunos estatutos de autonomía han previsto tras su reforma la mención a la participación en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Así, el estatuto andaluz (art. 237), aragonés (art. 93), balear (art. 112, menciona solo a la subsidiariedad), castellano-leonés (art. 62), catalán (art. 188) y navarro (art. 68.6) y valenciano (art. 61), la han consagrado a tan alto nivel, con la subsiguiente plasmación parlamentaria.³

Los órganos rectores del Parlamento Vasco se han ocupado con profusión de colmar el vacío estatutario y reglamentario. Y ha sido bien significativa en ese terreno la evolución de los acuerdos que se han ido adoptando como muestra de la preocupación por dotar de coherencia y homogeneidad a la dinámica de las comisiones.

1. Resolución general de la Presidencia de 9 diciembre de 2009, sobre el procedimiento a seguir en la tramitación de la alerta rápida para la verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas normativas de la Unión Europea. Se trata del texto básico bajo el que se han desarrollado las alertas tempranas. No obstante, persistieron dudas, vacilaciones e incluso actitudes pasivas en algunas comisiones, por lo que se dictaron varios acuerdos com-

³ Asturias: resolución de la Presidencia de 4.5.2010; Andalucía acuerdo de la Mesa de 18.12.2009; Canarias: artículos 48 y 49 del Reglamento; Cantabria: acuerdo de la Mesa de 27.11.2009; Castilla-La Mancha: resolución de la Presidencia de 20.7.2010; Castilla y León: resolución la Presidencia de 3.12.2009; Cataluña: art. 181 del Reglamento; Extremadura: art. 102 del Reglamento; Comunidad Valenciana art. 181 del Reglamento; Galicia: acuerdo de la Mesa de 15.7.2010, modificado por acuerdo de 5.4.2011; La Rioja: resolución de la Presidencia de 26.4.2010; Madrid: resolución de la Presidencia de 27.4.2010; Navarra: resolución de la Presidencia de 9.11.2009.

plementarios. El esquema procedimental se ha mantenido globalmente hasta su última concreción en el acuerdo de la Mesa de 13.9.2011. al que nos referiremos más abajo y con el que expondremos las líneas fundamentales de la tramitación.

2. Acuerdo de Mesa de 20.4.2010, en relación con las propuestas normativas europeas que se remiten a la Cámara y la conveniencia de que la comisión sectorial correspondiente lleve a cabo una resolución: pese a que las comunicaciones que se reciben de la Comisión Mixta de Asuntos Europeos de las Cortes Generales hacen referencia al pronunciamiento del Parlamento en caso de que se apreciara que la iniciativa en cuestión contraviene el principio de subsidiariedad, la Mesa del Parlamento entiende que en caso de que tras el debido análisis se determinara que dicho principio no se viera afectado, sería aconsejable que la comisión sectorial correspondiente llevara a cabo una resolución para su remisión a las Cortes Generales. Este acuerdo obedeció al reflejo de una tensión contradictoria.

Algunas comisiones no se implicaron en el mecanismo en cuanto que no emitieron decisión alguna. Por eso, en aproximadamente la cuarta parte de las iniciativas iniciales no hubo opinión por parte del Parlamento Vasco.

En aquellas comisiones que, a la inversa, sí actuaron con una posición más proactiva se elaboró con cierta frecuencia una resolución que, como veremos *in extenso* más adelante al describir el contenido de las resoluciones, iba más allá del mero pronunciamiento de sí o no al respeto al principio de subsidiariedad.

En definitiva, lo que la Mesa proyectó (en ese momento a nivel de mera exhortación) fue la conveniencia de que todas las comisiones siguieran una tónica activa y homogénea entre ellas.

3. Acuerdo de la Mesa de 21. 9. 2010 sobre establecimiento de plazos por las comisiones. La Mesa recordó a los presidentes y letrados de las diferentes comisiones que en su momento se acordó delegar en las mesas de las comisiones el establecimiento del oportuno plazo para que los grupos parlamentarios manifestaran sus alegaciones para la valoración de la vulneración o no del principio de subsidiariedad. En este sentido, la Mesa «ruega» que el plazo que en cada momento acuerde la Mesa de la comisión correspondiente se comunique a los miembros de la misma de forma clara y fehaciente, de manera que no se produzcan malentendidos o desconocimiento del tiempo de respuesta del que se dispone.
4. Acuerdo de la Mesa de 29.3.2011 relativo a la emisión de resoluciones expresas por parte de las comisiones en el caso de las propuestas normativas europeas. La Mesa, a la vista de que había, una vez más, criterios divergentes en las diferentes comisiones parlamentarias acerca de la emisión de una opinión, estableció que se emitiría decisión expresa en todos los casos, con independencia de si hubieran planteado los grupos parlamentarios alegaciones al respecto. Este acuerdo fue asi-

mismo trasladado a todas las presidencias de las comisiones, así como a los letrados encargados de las mismas.

5. Resoluciones de comisiones. A raíz del tercero de los acuerdos de la Mesa a que hemos hecho referencia, las comisiones se dotan de una autorregulación en cuanto a los plazos. Se concede a los grupos parlamentarios, al Gobierno y, en su caso, a los territorios históricos, un plazo que finalizará 10 días naturales antes de aquel en que expiren las cuatro semanas en las que el Parlamento puede expresar su parecer, para la formulación de observaciones y la solicitud de comparencias (nunca producidas). Si no se formularan observaciones, se delega en la Mesa de la comisión la competencia para elaborar la resolución en la que se exprese la toma de conocimiento de la propuesta. Si hubieran sido presentadas observaciones motivadas se convocará la comisión para que adopte la resolución que corresponda.
6. Acuerdo de 13.9.2011 relativo a la adopción de un procedimiento común para todas las comisiones parlamentarias. Se trata, por ahora, del último eslabón de la normativa interna. En resumen, prescribe que, remitida la propuesta legislativa desde la Secretaría General a todos sus destinatarios (grupos parlamentarios, Gobierno vasco, Juntas Generales, comisión parlamentaria competente), el Gobierno y las Juntas Generales de los Territorios Históricos podrán emitir el informe correspondiente, si así lo consideran oportuno, en un plazo que finalizará 14 días naturales antes de aquel en que expiren las cuatro semanas con que cuenta el Parlamento para expresar su parecer. El plazo del que, a su vez, dispondrán los grupos parlamentarios para formular observaciones y solicitar las comparencias que estimaran procedentes para ello, finalizará diez días naturales antes de la expiración del citado plazo de cuatro semanas. Si en este plazo ningún Grupo formulara observaciones que cuestionaran el cumplimiento del principio de subsidiariedad por la iniciativa europea en cuestión, se delega en la Mesa de la Comisión la competencia para elaborar la resolución expresa en la que se contenga la toma de conocimiento de la propuesta. Si, por el contrario, algún grupo parlamentario presentara dentro del plazo prefijado observaciones motivadas que sostengan que la iniciativa sometida a valoración no se ajusta al principio de subsidiariedad, se convocará a la Comisión para que, a la vista de la observación planteada, adopte la resolución que corresponda.

IV. Contenido de las resoluciones

Aunque parece que la respuesta que cabe sólo podría consistir en un sí o en un no, estimamos que puede, y así se ha producido en la práctica, concebirse una tonalidad más amplia de posibilidades. Veamos cuál ha sido el abanico de decisiones adoptadas.

a) *Dictamen negativo*. La alternativa más extrema exige un conocimiento a fondo de la materia a regular para así tener un basamento argumental que fundamente una conclusión tan políticamente relevante. Como era previsible, se ha producido únicamente un caso, relacionado con la aplicación del acervo del Acuerdo de Schengen. La comisión de Instituciones e Interior estimó que no se acomodaba al principio de subsidiariedad debido a la necesidad de que la Ertzaintza tuviera presencia efectiva en ese dispositivo policial. Se trató de una decisión inesperada con un juego político partidario sin especial argumentación intrínseca.

b) *Ausencia de participación y consulta a las instituciones autonómicas*. El artículo 2 del Protocolo exige a la Comisión europea que, antes de proponer un acto legislativo proceda a las pertinentes consultas para tener en cuenta «cuando proceda» la dimensión regional de las acciones previstas. Pues bien, en dos ocasiones (estadísticas turísticas y ayudas a proyectos energéticos) manifestó el informe del Gobierno Vasco que no se habían efectuado tales consultas, lo que así fue reflejado en la resolución parlamentaria correspondiente.

En un tercer supuesto (propuesta de directiva del Consejo relativa a una base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades) se declaró que «procede que se garantice que las instituciones de los territorios históricos, participen activamente en la conformación y fijación de la voluntad del Estado, en el seno de la delegación estatal, en el proceso de elaboración de la directiva elaborada por las instituciones de la Unión Europea», teniendo en cuenta que Juntas Generales y Diputaciones Forales habían sido ajenas al proceso que desembocó en la formulación concreta de la propuesta.

c) *Carencia de la ficha evaluadora de impacto*. Como en el caso anterior, aunque aquí de modo aún más diáfano, se tratan de dos exigencias derivadas expresamente contenidas en el segundo Protocolo del Tratado de Lisboa. En efecto, su artículo 5 exige que para evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad todo proyecto de acto legislativo debe incluir una «ficha con pormenores» para calibrar «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.»

Esta previsión es tan obvia que no cabe otra forma racional para verificar la subsidiariedad con datos empíricos objetivados.

Desde los dos ensayos-piloto de COSAC se puso de relieve la escasa cumplimentación del artículo 5 en los siguientes puntos concretos:

- Falta de análisis de la repercusión de las cargas financieras y administrativas que implicarían a los presupuestos regionales.
- Inexistente aportación documental de los indicadores cualitativos y cuantitativos para la justificación del nivel comunitario de actuación.

– Inexistencia de la ficha para la evaluación del cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Las primeras resoluciones oficialmente aprobadas (propuestas sobre la ley aplicable al divorcio y separación judiciales; estadísticas sobre delincuencia y, por último, servicios de la Sociedad de la Información) persistieron en estas consideraciones críticas e hicieron hincapié en tales deficiencias).⁴

d) *Carencia de competencia estatutaria*. Es conveniente detenerse en este requisito previo perentorio. De hecho, ya hemos visto que las nuevas redacciones de los estatutos incorporan la afectación de las propuestas a las competencias autonómicas.

Desconocemos si en otras cámaras se examina la competencia de forma preliminar pero debemos recordar que se trata de una cuestión repetidamente planteada en el Derecho Parlamentario. Hace ya tiempo, en los inicios de la andadura autonómica, existía una corriente de opinión que preconizaba, por ejemplo, la imposibilidad de presentar proposiciones de ley de iniciativa legislativa ante Cortes más que en materias de estricto interés territorial, o, en otro terreno parlamentario, que tan sólo cabría debatir proposiciones no de ley que tratasen sobre materias insertas en el elenco competencial. El Tribunal Constitucional tuvo ocasión de pronunciarse consagrando una interpretación favorable y abierta para no cercenar el debate.

No estamos exactamente ante la misma problemática ya que en este caso nos hallamos ante un mecanismo previsto en un tratado comunitario con una finalidad muy concreta. En este terreno, la Comisión Mixta funciona en base a la remisión íntegra de los textos que se reciben provenientes de la Comisión sin hacer distinguos por criterios competenciales (algo que no le correspondería y que abocaría al conflicto político). En consecuencia, la verificación *ex ante* de la estatutariedad de la materia tiene que realizarse, eso sí, con la suficiente pulcritud para que no se produzcan dos efectos alternativos pero ambos indeseados: o debatir de forma estéril en torno a una cuestión en la que, insistimos, no haya ninguna posibilidad de actuación por los poderes autonómicos; o hacer dejación de una visión amplia y, por definición, dinámica de la práctica competencial autonómica.

¿Cuál ha sido la práctica en el Parlamento Vasco? En general no ha habido excesivos problemas en la determinación del carácter compartido de la materia. En la aproximadamente media docena de casos que se han suscitado, la extraterritorialidad competencial ha sido palmaria.

Así, dos han sido los ámbitos en los que la comisión parlamentaria se ha negado a pronunciarse por evidente carencia competencial.

En primer lugar hubo cuatro casos de proyectos normativos relativos a las fronteras externas de la Unión Europea: visados y controles de entrada de ciudadanos extracomunitarios entrada en la unión europea, y controles fronterizos, códigos de cruces transfronterizos de personas, visados, etc.

⁴ Debe señalarse que a partir de 2011 sí se pueden incluir estos extremos con carácter ordinario.

En segundo lugar, tres iniciativas trataron aspectos jurisdiccionales penales: exhorto investigaciones penales, derecho de información en procesos penales e impresiones dactilares, respectivamente.⁵

e) *Materia de competencia foral*. Esta es una posibilidad rigurosamente circunscrita al entramado institucional vasco. Consciente de esta evidencia histórica e institucional, la resolución de la presidencia de diciembre de 2009 ya prescribió con claridad desde un principio la inmediata remisión a los órganos forales de todo proyecto comunitario a fin de que pudieran manifestarse al respecto.⁶

Debemos señalar por último en este apartado que, con arreglo a la normativa estatal, no tienen reconocida los órganos forales una posibilidad directa de elevar su postura más que a través del Parlamento Vasco. Pero, dicho esto, es evidente que el Parlamento tendría muy en cuenta cualquier manifestación remitida por los territorios históricos (de forma muy señalada en materia fiscal).

La realidad es que no se ha recibido hasta ahora ningún escrito de procedencia foral, habiéndose dado casos de evidente incidencia en sus competencias. Por su parte, las mesas de las Juntas Generales respectivas han adoptado acuerdos análogos por los que se traslada sin más a los grupos junteros la responsabilidad de actuar y proponer lo que estimasen oportuno. Hay que ser consciente de que los problemas materiales y de tiempo que sufren los parlamentos afectan, como mínimo, de la misma manera a las Juntas pero de cara al futuro debían tener presente las repercusiones reales de esta inacción. El Parlamento Vasco estaría sin duda dispuesto a compartir sin reparos experiencias, procesos y calendarios.

f) *Competencia no transferida*. Se trata de una última modalidad de respuesta y que estimamos como la más difícil de asimilar. Según los informes gubernamentales sobre la propuesta relativa a la protección de los derechos de propiedad intelectual y Observatorio Europeo de la Falsificación y la Piratería y sobre la propuesta concerniente a la propiedad intelectual (obras huérfanas), se destacó que «hasta que no se formalicen las negociaciones mediante acuerdo de traspaso para asumir funciones sustantivas de ejecución de la legislación estatal sobre propiedad intelectual, consideramos, no procede que el Departamento de Cultura haga una valoración sobre el Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que se nos traslada.» Dicho criterio fue asumido sin opinión contraria y la comisión parlamentaria declaró que «no habiendo sido aún transferida a la Comunidad Autónoma la competencia estatutaria en la materia, no ha lugar al pronunciamiento de esta comisión».

⁵ Bien es cierto, y dicho sea de forma colateral, que se han dado dos supuestos muy recientes en los que el informe del gobierno señala la incompetencia de la CAPV en materias como el denominado Fondo de Adaptación a la Globalización (mecanismo solidario para atenuar a nivel comunitario las consecuencias laborales de la deslocalización) o la regulación de la itinerancia de móviles (materia a caballo entre la ordenación de las teleco-

municaciones y la protección del consumidor), en las que, personalmente, echamos de menos una mayor matización argumental.

⁶ Hemos hecho referencia con anterioridad a la normativa sobre el impuesto de sociedades que el Parlamento vasco reivindicó para los entes forales.

V. Algunas conclusiones provisionales

1. Es evidente que los primeros pasos de participación de los parlamentos subestatales han constituido un primer punto de partida por el que las comunidades autónomas han intentado transitar en la medida, en primer lugar, de su autopercepción como agentes políticos con capacidad legislativa y, también, con arreglo a las posibilidades materiales de tiempo y medios disponibles.

Se han multiplicado los foros de debate y jornadas auspiciados institucionalmente (Parlamento de Galicia, Cortes de Aragón, Parlamento de Cataluña, Parlamento Vasco, etc.); se han movilizado en mayor o menor medida los grupos parlamentarios, presidencias, mesas y juntas de portavoces; los letrados de las cámaras han asumido con frecuencia un papel dinamizador... En consecuencia, no puede dejar de reconocerse que la «cuestión europea» ha calado en nuestros parlamentos.

Pero tal evidencia debe enmarcarse en un panorama de claroscuros e interrogantes notorios.

2. Nuestra experiencia nos ha demostrado una cierta desorientación en cuanto al objeto material del debate. En un principio la tendencia dominante fue limitar el debate a una especie de estudio jurídico sobre la adecuación al principio de subsidiariedad. La evidencia de que los parlamentos no son gabinetes de estudios jurídicos los sumió en una cierta incertidumbre sobre el objeto del procedimiento e, incluso, sobre el papel de los grupos y la virtualidad de la decisión parlamentaria. Perplejidad de la que tan sólo se puede salir en próximas ocasiones reivindicando su función política y sobre la que incidiremos en el apartado dedicado a proponer nuevas vías de avance.

Se debería, en síntesis, superar una visión reduccionista del control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad. No se trataría de inmiscuirse en el procedimiento legislativo del Parlamento Europeo, obvio es decirlo, pero sí cabe, y así debería producirse pues ahí estriba la intrínseca función parlamentaria de debate, el abordamiento del fundamento de la propuesta, su razón de ser y alcance, sus costes, incluido, claro está, la extensión normativa utilizada (proporcionalidad). Sin tener en cuenta este conjunto de aspectos se hace imposible alcanzar finalmente una decisión cabal sobre la subsidiariedad.

De persistir en el actual camino desalentador se condenaría a los parlamentos a manifestarse de manera radical y sin matices sobre la vulneración de unos principios fundamentales cuando, paradójicamente, si algo caracteriza al proceso normativo comunitario es la multiplicidad de instancias intervinientes y de emisión de opiniones. El «caos organizado» que, en feliz expresión doctrinal, supuso la reforma dimanante del Tratado de Roma, se aviene mal con interpretaciones rigoristas del protocolo 2. Dicho en otras palabras, ante la disyuntiva de embarcarse en la oposición a una iniciativa europea (con carácter formal, argumentada en unas pocas semanas de plazo y

con un previsible costo político de imagen), no puede sino esperarse que se acentúe la desidia que anega imparablemente a los parlamentos en estas cuestiones.

Ejemplos de que se puede, y se debe, señalar algo más que la estricta acomodación de la subsidiariedad los ofrece la misma práctica de la Comisión Mixta Congreso-Senado con precedentes como los siguientes:

- Informes 1 y 15/2010 (Agencia de sistemas informáticos): aunque la Comisión Mixta no observa vulneración alguna, solicita a la Comisión no crear un nuevo ente sino que se encomiende la gestión al ya existente FRONTEX.
- Informe 21/2010 (Agencia europea de seguridad marítima): se elevan juicios sobre el fondo de la iniciativa.
- Dictamen 3/2012 (Política de aguas): se efectúan determinadas recomendaciones.
- Dictamen 1/2011 (productos energéticos): negativo en base precisamente a que la propuesta no venía acompañada de la ficha de evaluación que exige el art. 5 del Protocolo 2 (análogamente a los ejemplos vascos arriba citados).

3. En relación con la evidencia anterior también es notoria una sensación de descompensación entre los esfuerzos institucionales desplegados y los resultados obtenidos.

Para que tenga una mínima utilidad, el informe autonómico tiene que versar sobre una iniciativa que la Comisión Mixta haya decidido tratar, con lo que ya se excluye más del 80% del total de las iniciativas remitidas y tramitadas. Estos son los datos que arrojan la relación entre los 52 informes y dictámenes de la Comisión Mixta sobre un total de 270 iniciativas (a 2 de julio de 2012).⁷

Pero, además, sólo se tendrá en cuenta la opinión autonómica en caso de que la resolución de Cortes concluya en dictamen motivado, lo cual, a su vez, únicamente se ha producido en ocho ocasiones.

4. Por último, no creemos exagerado concluir que también está extendida entre los grupos parlamentarios un desolador convencimiento de que la opinión del Parlamento no llega a las instituciones europeas.

Tenemos que destacar al respecto, precisamente por su carácter aislado, el hecho de que un informe de la Comisión Mixta haya recogido una mención apreciable de una aportación autonómica. Se trata del Informe 1/2012 (Fondo de asilo y migración) en cuya conclusión se acoge la reclamación del Parlament de Catalunya para que las administraciones regionales competentes tengan acceso a tal fondo.

Pero este hecho aislado no contradice dicha impresión. Antes bien, en los propios debates en el Parlamento Europeo se puede detectar la falta de relación entre los órganos comunitarios y los parlamentos regionales. Con fecha 13.8.2010 (es decir, cinco meses después de la entrada de la primera alerta rápida) reconocía el Sr. Barroso, en nombre de la Comisión, que ésta «no tiene ninguna información en cuanto a la implicación de las regiones respectivas en la elaboración y adopción de estos dictámenes». ⁸ Ya en la sesión de 12.10.2011. el Comisario de Relaciones Interinstitucionales y Administra-

⁷ Puede consultarse el anexo a este trabajo en el que se concretan todas las alertas tempranas que, salvo error u omisión, han derivado en decisiones de la Comisión Mixta. Se detallan los parlamentos autonómicos que remitieron resoluciones en cada caso.

⁸ Pregunta con solicitud de respuesta escrita de la europarlamentaria Izaskun Bilbao Barandica (grupo ALDE) sobre las estadísticas sobre el proceso de alerta temprana, núm. E-5865/2010. <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+WQ+E-2010-5865+O+DOC+XML+VO//ES>> y respuesta <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-5865&language=ES>>

ción, Maros Sefcovic, reconoció a la misma preguntante «que la Comisión no analiza el nivel de implicación o el reflejo que las posiciones regionales tienen en los informes que envían los Estados».⁹

Vimos anteriormente que el Parlamento Vasco aportó en la primera fase del proceso varias consideraciones críticas que, sin llegar a apreciar infracción de la subsidiaridad, si suponían un toque de atención para que las instituciones comunitarias cumplieran en sus términos el tan citado Protocolo 2 del Tratado. ¿Hubiera sido irresponsable hacer llegar a Bruselas estas inquietudes dirigidas a potenciar y mejorar la técnica legislativa comunitaria? Estamos seguros, por contra, que hubieran redundado en un mayor acercamiento y conocimiento mutuos y, a la vez, proporcionado a su proponente un reconocimiento por el interés demostrado.

VI. Hacia una nueva etapa de las alertas tempranas

De lo hasta ahora expuesto se deduce con meridiana claridad que este procedimiento se enfrenta a una encrucijada en cuanto su continuidad y eficacia reales.

Somos conscientes de que no hay una solución mágica por cuanto que el problema de fondo estriba en la verdadera inserción de las autoridades subestatales en el proceso comunitario de decisión. Ni la profundísima crisis que afecta al conjunto europeo, que en los estados del sur adquiere carácter de sistémica (usando la terminología de Thomas Kuhn), ni la heterogénea articulación interna de sus componentes permiten vaticinar una solución próxima.

Pese a ello, queremos aportar una vía de reforma que orille tanto el estéril prurito de atender todos y cada uno de los supuestos, como la irremisible extinción por *desuetudo* a la que ya se ve abocado el tema en la mayoría de los parlamentos.

Éstos podrían ser los pasos de un modelo alternativo razonable:

1. *Selección de temas.* Ante el maremágnum de iniciativas legislativas que se ponen en marcha en cada curso, se hace imprescindible atender únicamente a aquellas que presentan un mayor interés. Este interés puede variar grandemente en cada contexto territorial pues bien diferente puede ser la repercusión de la legislación europea.

2. *Punto de partida:* el calendario legislativo de la Comisión. Este año se presentó en el documento COM (2012) 629 como anexo del programa de trabajo de la Comisión para 2013, de fecha 23. 10 2012. Si bien en otras ocasiones se ha presentado con posteridad, en este caso ha habido un tiempo suficiente para su estudio y detenido análisis. Esta hoja de ruta de la Comisión debe servir como muestrario de las normativas previstas a las que deberían dedicar su atención los parlamentos.

3. *Determinación parlamentaria de los temas a abordar.* Se remitiría el documento citado a los grupos y se recabaría opinión al gobierno, por contar éste con posibilidades infor-

⁹ Dato contenido en la pregunta con solicitud de respuesta de respuesta escrita E-009555/2011 sobre el Comité de las Regiones y test de alerta <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/escrites/2011/009555/P7_QE\(2011\)009555_ES.doc](http://www.europarl.europa.eu/RegData/questions/escrites/2011/009555/P7_QE(2011)009555_ES.doc)>

mativas muy superiores que le ponen en condiciones de subrayar las iniciativas de mayor calado para su comunidad y así reflejarlo en un informe a remitir al parlamento.

A la vista del informe gubernamental, los grupos dispondrían de, por ejemplo, un plazo de 15 días para presentación de propuestas de temas a abordar. Como es lógico, la determinación de los calendarios de trabajo debe ser competencia de cada comisión sectorial y, a tal efecto, así serían aprobados en su seno a partir de las diferentes aportaciones.

4. *Seguimiento del programa de trabajo.* Una vez efectuada la selección de las iniciativas a examinar –que no deberían ir más allá de un número manejable y escogido–, y en vez de esperar pasivamente su recepción, proponemos que cada asunto sea encomendado a un ponente para que efectúe un seguimiento de su tramitación en la cadena de decisión comunitaria. Esta sería una misión de carácter institucional no partidaria para informar a la comisión parlamentaria respectiva de los sucesivos avatares que afecten al tema encomendado.

5. *Debate y aprobación del dictamen.* Cuando por fin el Parlamento reciba oficialmente la iniciativa para la activación del sistema de alerta rápida, los grupos parlamentarios contarían ya con el *background* necesario para disponer de los elementos de juicio necesarios para poder desarrollar un debate cabal.

Este debate tendría, por supuesto, como eje la valoración del respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Pero ello no impediría un verdadero debate político sobre la oportunidad, alcance y consecuencias del contenido material de la iniciativa.

6. *Coordinación con la Comisión Mixta y otros parlamentos.* No tiene sentido que los ritmos de trabajo de Cortes y de las asambleas autonómicas giren a compases diacrónicos. Sería muy de agradecer que la Comisión Mixta asumiese el compromiso de selección previa de asuntos para que de esta forma supieran aquellas cuáles son las previsiones de trabajo. Esto no sería incompatible con la inevitable flexibilidad para abordar iniciativas inicialmente no previstas y, por qué no, que se sometieran a consideración de la Comisión Mixta otras nuevas por iniciativa razonada de un parlamento territorial.

Para la adecuación de estas propuestas es indispensable un acuerdo interinstitucional para establecer un sistema consensuado de actuación, lo cual se ha intentado en más de una ocasión pero no se han obtenido logros operativos de relevancia.

Nos parece evidente que esta batería de preocupaciones interesa a todas las cámaras. Citamos como simple muestra que, en su día, en el marco del ensayo piloto de 2019 en materia de sucesiones y donaciones, la Asamblea Regional de Murcia reclamó de la Comisión Mixta el envío del informe del Gobierno central (*Diario de Sesiones* núm. 9 de 16.11.2009). Y la COPREPA también se ha manifestado en varias ocasiones en una línea similar de necesaria colaboración interinstitucional.

Es hora de poner punto final (quizá en su momento deba ser punto y seguido) a estas líneas guiadas por el pragmatismo. Podríamos explorar otras direcciones de mayor calado provenientes de experiencias comparadas¹⁰ o avizorar posibilidades inéditas pero legalmente factibles.¹¹ Por contra, preferimos situarnos en la apuesta por lo posible.

¹⁰ Así, en Austria los estados asisten e intervienen en el debate en el parlamento federal. Por otro lado, se aconseja vivamente consultar la experiencia del Parlamento de Escocia con su detenida hoja de ruta para el seguimiento de la normativa comunitaria y las relaciones con el Parlamento de Westminster

¹¹ ¿Qué ocurriría si una asamblea autonómica solicitase al Gobierno, vía Cortes, la interposición de un recurso de anulación por infracción del principio de subsidiariedad (artículo 8 del Protocolo y 7 de la Ley)? No se

olvide, como señalan Carmona y Rodríguez-Izquierdo, que es una reivindicación de la COPREPA en la Declaración de Cartagena de 5 de mayo de 2009. El compromiso entonces asumido fue «solicitar formalmente a las Cortes Generales que articulen el sistema necesario, a fin de que en los recursos por violación del principio de subsidiariedad que el Gobierno pueda plantear ante el Tribunal de Justicia de la Unión, sea tenida en cuenta la posición de los parlamentos regionales con competencias legislativas.»

Bibliografía

- ALONSO DE LEÓN, S.: «Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea.» *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm. 16, 2011.
- AREIZAGA HERNÁNDEZ, J. 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*, núm. 23, 2010.
- AUZMENDI DEL SOLAR, M.: «El refuerzo en el control de la subsidiariedad: el mecanismo de alerta rápida.» *Revista Unión Europea*. Aranzadi, año XXXVI, núm. 5, 2010.
- CAMISÓN YAGÜE, J. A.: *Las Cortes Generales y el control del principio de subsidiariedad: una visión práctica: los dos primeros dictámenes negativos en el marco del procedimiento de alerta temprana*. Madrid: Dykinson, 2012.
- CARMONA, A. M. y RODRÍGUEZ-IZQUIERDO, M.: *La recepción del mecanismo de alerta temprana para el control preventivo de las subsidiariedad a nivel estatal y autonómico. Una aproximación al caso andaluz*. Documento de trabajo P2010/02. Centro de Estudios Andaluces, 2010.
- CARMONA, A. M.: «¿Hacia la europeización de los Parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana.» *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 2012.
- DE CASTRO RUANO, J. L.: «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento vasco.» *Revista CIDOB d'afers internacionals*, 99, 2012.
- FERNÁNDEZ ALLES, J. J.: «El parlamentarismo español ante el sistema Alerta Temprana sobre el Principio de Subsidiariedad: a propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad.» *Revista General de Derecho Constitucional*, 11, 2011.
- GONZÁLEZ PASCUAL, M. I.: «Los Parlamentos regionales y el mecanismo de alerta temprana (su aplicación en el Parlamento Vasco).» *Revista Vasca de Administración Pública*, 93, 2012.
- PALOMARES AMAT, M.: «La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y el control del principio de subsidiariedad.» *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 2011.
- RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M.: *Primacía y subsidiariedad en la Unión Europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011.
- RUBIO DE VAL, C.: *El control de las subsidiariedad por los parlamentos autonómicos la participación de las cortes de Aragón en el sistema de alerta temprana*. Cuadernos Giménez-Abad, 4, 2012.
- SCOTTISH PARLIAMENT: *A European Union Strategy for the Scottish Parliament: Recommendations from the Inquiry into the Impact of the Treaty of Lisbon on Scotland*, 2010 [documento citado en la nota 10].
- VARAS ARRIBA, G.: *El control de la subsidiariedad por los parlamentos regionales: Recomendaciones para una estrategia europea*. Cuadernos Manuel Giménez Abad, núm. 2, 2011.

Anexo. Resoluciones parlamentarias de alertas tempranas

A continuación se detallan las iniciativas legislativas comunitarias que han sido objeto de decisión por parte de la Comisión mixta Congreso-Senado. Se ordenan por orden de presentación, con mención del título, fecha de recepción y detalle de los parlamentarios territoriales que emitieron informe.*

Debe tenerse en cuenta que la resolución de Cortes consiste generalmente en un informe considerando cada iniciativa como plenamente acorde al principio de subsidiariedad y/o de proporcionalidad. Cuando la decisión contiene un juicio más amplio adopta la forma de dictamen, lo que ha ocurrido en ocho casos: cinco negativos, dos positivos más el dictamen 4/2010 (relativo a la propuesta de Directiva de servicios de comunicación audiovisual) que planteó un posible recurso de anulación.

El análisis se cerró en julio de 2012 con la disolución de la IX legislatura del Parlamento Vasco.

DECISIÓN C.MIXTA	TÍTULO	ENTRADA EN LOS PARLAMENTOS CC.AA.	INFORMES DE LOS PARLAMENTOS CC.AA.
1/2010	Sistemas informáticos	08.04.2010	ARA-CAN-CAT-CL-CM-MUR-PV
2/2010	Explotación sexual	08.04.2010	ARA-CAN-CAT-CL-CM-MUR
3/2010	Trata seres humanos	13.04.2010	ARA-CAN-CAT-CL-CM-MUR
5/2010	Divorcio	26.04.2010	ARA-CAT-CL-CM-MUR-PV
6/2010	Sociedad de la información	27.04.2010	ARA-CAT-CL-CM-MUR-PV
7/2010	Política pesquera común	30.04.2010	ARA-CAT-CL-CM-MUR-PV
8/2010	Circulación trabajadores	06.05.2010	ARA-CAT-CL-CM-MUR
9/2010	Empleo estacional	20.07.2010	ARA-CAT
10/2010	Información procesos penales	02.09.2010	ARA-PV
12/2010	Consolidación política marítima integrada	30.09.2010	ARA-CAN-CANT-CAT
14/2010	Permutas cobertura por impago	05.10.2010	ARA
13/2010	Ataques sistemas información	06.10.2010	ARA-PV
15/2010	Sistema EURODAC	13.10.2010	ARA-PV
20/2010	Déficit excesivo	19.10.2010	ARA-CL
19/2010	Supervisión presupuestaria zona euro	19.10.2010	ARA
18/2010	Desequilibrios excesivos zona euro	19.10.2010	ARA
17/2010	Coordinación políticas económicas	19.10.2010	ARA
16/2010	Desequilibrios macroeconómicos	19.10.2010	ARA
21/2010	Agencia europea seguridad marítima	04.11.2010	ARA-CANT
22/2010	Documentos viaje cruces fronteras	12.11.2010	ARA-CANT-PV
1/2011	Poderes Autoridad Europea de Seguros	21.01.2011	ARA
2/2011	Base imponible consolidada común del impuesto sobre sociedades	23.03.2011	ARA-PV
3/2011	Regímenes económicos matrimoniales	05.04.2011	ARA-EXT-PV
4/2011	Efectos patrimoniales uniones registradas	05.04.2011	ARA-EXT-PV

Dictamen 1/2011 negativo por falta de ficha de análisis de impacto	Régimen comunitario productos energéticos	26.04.2011	CAN-PV
Dictamen 3/2011 negativo por base jurídica errónea	Disposiciones sobre traducción	04.05.2011	PV
Dictamen 2/2011 negativo por base jurídica errónea	Patente unitaria	04.05.2011	PV
6/2011	Medidas protección materia civil	26.05.2011	PV
5/2011	Protección víctimas delitos	26.05.2011	PV
7/2011	Propiedad intelectual	26.05.2011	PV
9/2011	Terceros países visado	09.06.2011	
8/2011	Seguridad frente a delincuencia	09.06.2011	PV
11/2011	Fondo Europeo Adaptación Globalización	14.06.2011	PV
10/2011	Obras huérfanas	17.06.2011	PV
12/2011	Normalización europea	17.06.2011	PV
13/2011	Derecho a abogado en los procesos penales	28.06.2011	CANT-PV
14/2011	Se modifica decisión respecto a su periodo de aplicación	20.07.2011	
15/2011	Entidades de crédito e inversión	01.08.2011	
16/2011	Retención cuentas	01.08.2011	PV
17/2011	Gestión financiera	01.09.2011	
1/2012	Se crea el Fondo de Asilo y Migración	10.01.2012	ARA-CAT-PV
2/2012	Sobre el Fondo de Asilo y Migración	10.01.2012	ARA-CAT-PV
Dictamen 1/2012 Negativo por no plena justificación de los objetivos	Contratación pública Negativo por no plena justificación de los objetivos	12.01.2012	ARA-EXT-PV
3/2012	Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras	23.01.2012	ARA-PV
Dictamen 3/2012 Positivo pero con recomendaciones	Sustancias prioritarias en el ámbito de la política de aguas	01.02.2012	CL-EXT-PV
Dictamen 2/2012 Positivo pero se requiere mayor precisión	Protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales	14.02.2012	PV
4/2012	Normas contables y los planes de acción aplicables a las emisiones y absorciones de gases	13.03.2012	ARA-EXT-PV
Dictamen 4/2012	Embargo preventivo y el decomiso de los productos de la delincuencia	13.03.2012	ARA-CAT-PV
6/2012	Contexto de la libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios	27.03.2012	ARA-CL-PV
5/2012	Sobre el desplazamiento de trabajadores	27.03.2012	ARA-CL-EXT-PV
Dictamen 5/2012 Negativo por injerencia en las competencias organizativas estatales	Relativo a la estadística europea	18.04.2012	ARA-PV
7/2012	Para el rescate y la resolución de entidades de crédito y empresas de inversión	29.06.2012	ARA-PV

* Abreviaturas: ARA (Aragón), CAN (Canarias), CANT (Cantabria), CAT (Cataluña), CL (Castilla y León), CM (Castilla-La Mancha), EXT (Extremadura), MUR (Murcia) y PV (País Vasco).