



La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya



**Testimonis
Parlementaris, 34**



La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya

Barcelona, 2012



BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

La Dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya. - (Testimonis parlamentaris ; 34)

Intervencions dels oradors i els assistents a la jornada sobre la dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya, celebrada al Palau del Parlament el 17 de setembre de 2012. – Textos en català i castellà

ISBN 9788439389712

I. Catalunya. Parlament II. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 34

1. Subsidiarietat (Dret comunitari) – Congressos 2. Competència (Dret) – Catalunya – Congressos 3. Competència (Dret) – Unió Europea, Països de la

341.176(467.1)(061.3)

Primera edició

Barcelona, desembre del 2012 (edició núm. 437)
Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 34

© Parlament de Catalunya
Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona
Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636
www.parlament.cat
A/e: edicions@parlament.cat

Disseny: TriasQuodDesign

ISBN: 978-84-393-8971-2

DL: B.34371-2012

Taula

Presentació	9
Núria de Gispert (presidenta del Parlament de Catalunya)	9
Joana Ortega (vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya)	11
La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya	13
Núria de Gispert	15
Senén Florensa (secretari d'Afers Exteriors de la Generalitat de Catalunya)	15
Núria de Gispert	17
El principi de subsidiarietat: configuració del principi i aplicació a instància de les institucions de la Unió Europea des del Tractat de Lisboa	21
Senén Florensa	21
La configuració del principi de subsidiarietat i la seva aplicació per part dels parlaments nacionals i regionals en els tractats constitutius de la Unió	21
Eduard Roig (professor de dret constitucional de la Universitat de Barcelona)	22
El control de la subsidiarietat des de la perspectiva del Parlament Europeu	30
Francisco Gómez Martos (cap de la Unitat de Cooperació Institucional de la Direcció de Relacions amb els Parlaments Nacionals del Parlament Europeu)	30
El paper dels representants de les administracions dels parlaments nacionals a la Unió Europea. Eines per a la informació i consulta dels diputats: la base de dades IPLEX	37
Carmen Sánchez-Abarca (representant permanent de les Corts Generals davant la Unió Europea)	37
Torn de preguntes i debat	41

La participació dels parlaments nacionals i regionals en l'aplicació del principi de subsidiarietat: millors pràctiques, reflexions i propostes per a l'aplicació a Catalunya	55
Joan Auladell (director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament)	55
L'aplicació del principi de subsidiarietat a les Corts Generals	55
Manuel Delgado-Iribarren (lletrat de la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals)	56
L'aplicació del principi de subsidiarietat al Parlament de Catalunya	63
Miquel Palomares (lletrat del Parlament de Catalunya)	63
Experiència i bones pràctiques en altres comunitats autònombes i regions europees	69
Gracia Vara (experta en dret de la Unió Europea del Centre Europeu de les Regions)	69
Torn de preguntes i debat	77
Conclusions i cloenda	87
Ernest Maragall (president de la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea del Parlament de Catalunya)	87
Lluís Bertran (secretari general del Departament de Governació i Relacions Institucionals)	92

Presentació

La publicació que teniu a les mans i que recull les intervencions que va haver-hi en el marc de la jornada sobre la dimensió regional del principi de subsidiariedad i la seva aplicació pràctica a Catalunya, celebrada al Palau del Parlament a mitjan setembre, és remarcable per dos motius. En primer lloc, perquè serveix per a difondre reflexions i propostes que s'hi van suscitar pel que fa a una qüestió tècnica de molta importància. En segon lloc, perquè en mostra els efectes positius del fet que el poder legislatiu i el poder executiu catalans, cadascun en el marc de les seves competències, es coordinin i es complementin per a millorar l'elaboració i l'aplicació de les polítiques públiques.

A la jornada, com es reflecteix al llarg de les pàgines que segueixen, s'hi va poder analitzar la situació present del control de subsidiariedad que fa el Parlament de Catalunya de les polítiques europees, i també s'hi van estudiar altres experiències. S'hi va fer evident la voluntat de millorar efectivament els mecanismes existents, de la mateixa manera que hi va emergir la consideració que convindria un nou impuls en un àmbit en què també hem estat pioners.

I aquesta no és una observació intranscendent, atesa la conjuntura històrica. No podem preveure quin serà l'estatus polític i constitucional de Catalunya a mitjà termini. En tot cas, el bagatge europeista de Catalunya i l'aposta regionalista –en el sentit europeu del terme– que han fet les institucions catalanes ens han de ser molt útils per a fonamentar l'encaix renovat del nostre país en l'Europa que s'està construint. I això reclama tenir les mentalitats sempre obertes i també tenir a punt els mecanismes i els engranatges de caràcter tècnic: Catalunya necessita i vol ser ben present en tots els debats que se susciten i se suscitaran en la política i en la societat europees.

Núria de Gispert
Presidenta del Parlament de Catalunya

El principi de subsidiarietat és un element bàsic en el procediment legislatiu i prelegislatiu de la Unió Europea, i així va quedar reflectit en el Protocol 2 del Tractat de Lisboa. Si mirem una mica més enrere, veiem que el Tractat de Maastricht ja va assentar els fonaments perquè tota la legislació feta a la Unió s'elaborés al més a prop possible dels ciutadans. El 2002, la Comissió Europea establia els estàndards mínims per a garantir un procés clar, concís i amb temps suficient de participació en el procediment legislatiu comunitari.

Com és habitual, l'elaboració de directives i altres fòrmules legislatives de la Unió es fa per mitjà de diàleg, consultes, consells, grups d'experts, i comitès, com per exemple el Comitè de les Regions, que recullen i tenen en compte inquietuds diverses.

Avui dia, el principi de subsidiarietat és un principi comú a tota la Unió Europea, i és per això que, més que mai, hem d'identificar-nos i implicar-nos en el procés europeu. L'objectiu que ens uneix a tots és poder legislar des del nivell més proper al ciutadà. És també, doncs, en aquest sentit, que pren força l'actualització d'aquest protocol l'any 2009, per a consolidar la subsidiarietat amb vista a donar veu al món local i a les regions d'Europa.

És en aquest marc que el Govern de la Generalitat i el Parlament de Catalunya van decidir organitzar una jornada amb conferenciants d'alt nivell i experts en la matèria, amb la finalitat de debatre el funcionament del principi de subsidiarietat i com s'instrumentalitza en el nostre país.

El fet de poder pensar i redactar les lleis des del nivell més proper al ciutadà i treballar per fomentar la participació en el procés legislatiu esdevé avui un repte que tots els governs hem d'assolir per a construir una societat més justa i més pròspera, recuperant els valors que van originar la construcció europea: augmentar els nivells de vida i promoure la pau i la justícia al continent.

Joana Ortega

Vicepresidenta del Govern de la Generalitat de Catalunya

La dimensió regional
del principi de subsidiarietat
i la seva aplicació pràctica
a Catalunya

Aquest llibre reproduceix les intervencions dels oradors i els assistents a la jornada que, amb el títol «La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya», va tenir lloc al Palau del Parlament de Catalunya el dia 17 de setembre de 2012.

Núria de Gispert

Bon dia. Benvinguts al Palau del Parlament, per iniciar aquesta jornada sobre l'aplicació pràctica del principi de subsidiarietat per part del Parlament de Catalunya.

Voldria saludar, en primer lloc, el senyor Senén Florensa, secretari d'Afers Exteriors de la Generalitat, i el director general de Relacions Institucionals, tots dos responsables de l'èxit, segur, d'aquesta jornada, però ja us en trasllado la responsabilitat. També vull saludar els diputats i diputades i a tots vosstès, que seran avui en aquesta jornada.

Passo la paraula, en primer lloc, al senyor Senén Florensa, secretari d'Afers Exteriors de la Generalitat de Catalunya.

Senén Florensa (secretari d'Afers Exteriors de la Generalitat de Catalunya)

Molt honorable presidenta del Parlament de Catalunya, senyores i senyors diputats, participants en aquesta jornada, benvolguts amigues i amics. Bé, la jornada que avui presentem sota el títol «La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya» està organitzada conjuntament —som els responsables, com deia la presidenta, de si va bé o malament— pel Departament de la Presidència, la Secretaria d'Afers Exteriors, i pel Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya, en estreta col·laboració amb el Parlament de Catalunya.

Com bé coneixen, l'anhel de participar en el procés de construcció europea és inherent, ja, a finals de la dècada dels setanta, a la recuperació de les institucions catalanes i del seu autogovern. És per això que, des de la primera legislatura, la Generalitat de Catalunya sempre ha seguit el procés d'integració europea, fins i tot uns anys abans de la plena adhesió, el 1986.

Actualment, la Generalitat participa, de manera distinta, en determinades fases en el sistema de presa de decisions de la Unió Europea. Aquesta participació respon tant a les previsions expresses dels tractats de la Unió com a

acords multilaterals assolits entre el Govern espanyol i les diverses comunitats autònomes. En termes més polítics, podem afirmar que la participació en la Unió Europea és un dret fonamental per a una regió europea que disposa d'un poder legislatiu i d'un marc competencial propi, com és el cas de Catalunya.

En aquest sentit, la Generalitat de Catalunya, representada pel molt honorable president, i per mi mateix, com a secretari d'Afers Exteriors, participa directament i amb veu pròpia al Comitè de les Regions, organisme consultiu de la Unió. També mereix una atenció molt destacada la participació de la Generalitat de Catalunya en el Consell, com a exercici del poder legislatiu dins la Unió, i en els comitès de la Comissió Europea, quant als actes d'execució. En aquests darrers casos la participació de la Generalitat s'efectua en el marc d'accords multilaterals conclosos amb el Govern espanyol en el si de la Conferència per a Afers Relacionats amb la Unió Europea, més coneguda com a CARUE.

El Parlament de Catalunya també participa en el sistema de presa de decisions de la Unió Europea, i en aquest sentit hem de valorar molt positivament la participació de la nostra cambra legislativa en el mecanisme de control del principi de subsidiariedad, objecte precís de la jornada d'avui.

El principi de subsidiariedad té l'objecte de garantir que l'adopció de decisions tingui lloc en el nivell de govern més proper al ciutadà. En el cas de la Unió Europea, aquest principi s'ha explicitat de manera que, quan una competència no sigui exclusiva de la Unió, aquesta, la Unió, només podrà intervenir-hi en la mesura que els objectius de l'acció que pretén dur a terme no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres, en la seva actuació, a escala estatal, regional o local, i per tant, es puguin realitzar millor a escala comunitària. En conseqüència, el principi de subsidiariedad introduceix una possibilitat de participació valiosa per a les regions europees amb capacitat legislativa, com és el cas de Catalunya.

Cal recordar que aquest principi va ser introduït, com anirem veient amb extensió i amb totes les seves característiques al llarg de la jornada d'avui, per la Unió Europea amb caràcter general a partir del Tractat de Maastricht, per tant l'any 1992, i que amb el Tractat de Lisboa es converteix en un criteri fonamental de delimitació de l'exercici de les competències que comparteixen la Unió i els estats membres.

El nou Tractat de Lisboa, a més de mantenir i intensificar el paper en aquest àmbit de la Comissió Europea i del Tribunal de Justícia, i d'obrir al Comitè de Regions la possibilitat que aquest organisme també pugui vetllar pel control del principi de subsidiariedad, introduceix un mecanisme denominat *d'alerta ràpida*, per fer-hi participar els parlaments nacionals. Aquesta ha estat, precisament, la gran aportació política del Tractat de Lisboa, apuntada també en la fallida constitució europea, com vostès saben, aportació en favor dels sistemes parlamentaris dels estats membres, tant estatals com regionals.

Així, els parlaments dels estats membres i també, quan sigui procedent, els parlaments regionals amb competències legislatives tenen l'oportunitat de donar la seva opinió sobre el respecte del principi de subsidiarietat en les propostes legislatives de la Unió. En el cas que una majoria suficient d'aquests parlaments consideri que aquest principi no es respecta podran fins i tot aturar la proposta legislativa de la Comissió.

A Catalunya el nou Estatut d'autonomia va recollir, amb encert, la possibilitat que el Parlament pugui emetre també la seva opinió o dictamen al respecte. En aquest cas, i d'acord amb la legislació espanyola en la matèria, l'opinió del Parlament és tramesa a les Corts Espanyoles perquè sigui aquesta institució la que d'acord amb els seus procediments interns, vistos també el seu propi dictamen i, eventualment, el de la resta de parlaments autonòmics, manifesti la posició definitiva del legislatiu espanyol sobre l'existència d'una eventual vulneració del principi de subsidiarietat.

Aquesta novetat ha introduït de forma precisa l'agenda legislativa de la Unió Europea en els treballs quotidiàs del Parlament de Catalunya. Es reforça, així, la consideració que la pertinença a la Unió Europea no és un àmbit propi de les relacions internacionals, ans al contrari: la Unió Europea és un àmbit polític més on Catalunya està plenament integrada.

Atesos la competència i els treballs del Parlament de Catalunya amb relació a les polítiques i accions de la Unió Europea que concerneixen el nostre país, aquest Parlament adoptà la Resolució sobre la participació en els processos informatius i de consulta de la Unió Europea, Resolució 282/IX del Parlament de Catalunya. És en el marc d'aquesta resolució, de fet, que s'inscriu la present jornada de treball que esperem que permeti aprofundir en el funcionament del mecanisme de control del principi de subsidiarietat.

El Departament de la Presidència i el Departament de Governació també desitgen que els resultats de la jornada siguin, sobretot, d'utilitat al Parlament, per tal de facilitar, si escau, una millora en els procediments en l'exercici d'un control de l'activitat de la Unió Europea que, tant estatutàriament com d'acord amb el sistema establert a les Corts Generals, és assignat en exclusivitat al poder legislatiu de Catalunya.

Moltes gràcies, senyora presidenta.

Núria de Gispert

Moltes gràcies, senyor secretari d'Afers Exteriors.

Em toca a mi donar per inaugurada aquesta jornada. I m'agradaria fer una mica d'història del treball que, en aquest sentit i en aplicació d'aquest principi, fa anys que fa el Parlament de Catalunya. Com que moltes vegades som els primers o els pioners de dur a terme determinats treballs, ara potser el que hauríem de fer és una mica d'aturada en el temps per plantejar-nos com seria aquest treball en el futur, per no morir d'èxit.

Estic veient aquí un dels lletrats que més treballen el principi de subsidiarietat, el senyor Palomares, i estic convençuda que estarà bastant d'acord amb les paraules que diré.

El Reglament del Parlament és un reglament que, per primera vegada respecte als altres parlaments autònoms, va regular el procediment per a l'aplicació del principi de subsidiarietat. Des de l'aprovació del Tractat de Lisboa, aquí, al Parlament de Catalunya, s'han fet, s'han elaborat uns tres-cents dictámens i informes sobre aquesta aplicació d'aquest principi. Uns tres-cents que, lògicament, com vostès poden imaginar, tenen un contingut divers i tenen més o menys importància. La feina va recaure inicialment, sobretot, en les diferents comissions legislatives a les quals s'encarregava aquest procediment.

Després, això s'ha anat multiplicant en el temps i, realment, en aquest moment ens estem plantejant que potser hauríem de buscar altres maneres de treballar millor l'aplicació d'aquest procediment.

De fet, la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, presidida per un dels diputats que avui està aquí, el senyor Ernest Maragall, va presentar i va aprovar una proposta en la qual reclamava, com si diguéssim, un treball específic, diferent, crear un grup de treball que permetés que, amb una certa no tan sols experiència sinó especialització, es pogués donar una millor resposta en aquest procediment. En aquest moment aquesta proposta està a debat dels grups parlamentaris, dels diferents grups parlamentaris, i es veurà com li donem sortida.

La jornada d'avui el que pretén és oferir un coneixement pràctic sobre els processos vinculats amb aquest principi de subsidiarietat i plantejar exemples de bones pràctiques que facilitin el treball parlamentari i que permetin que la sensibilitat regional sigui present en el procés legislatiu europeu.

Jo crec que fins ara la feina que realment hem fet ha estat la de donar-hi resposta des del Parlament de Catalunya. Aquesta resposta va a parar a l'òrgan corresponent de les Corts Generals, i des d'allà, recollint tots els informes de tots els parlaments autònoms, es dóna una resposta al Parlament Europeu. Potser el que ens falta és un seguiment final d'aquesta resposta, i potser també plantejar-nos la necessitat, en aquells procediments en què realment ja a primera vista veiem que no es vulnera cap competència de la Generalitat, donar una resposta ràpida i, en canvi, «perdre més el temps» —entre cometes— en aquells en què hi ha el dubte o la seguretat que s'estan vulnerant competències.

L'experiència del Parlament en aquesta matèria, a més a més, és també important per la raó que durant cinc anys aquest Parlament va ser responsable del grup de treball que, sobre el principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica, es va crear en el si de la CALRE, la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals Europees amb competències legislatives, i per tant des de l'any 2006 fins a l'any 2011 aquest Parlament va ser responsable de dur a terme aquelles jornades que es van considerar necessàries per poder posar al dia

aquest principi i per conèixer també la manera d'actuar i de pensar d'altres parlaments regionals d'Europa.

De fet, van haver-hi, en el si d'aquest Parlament, cinc sessions de treball. Una, la primera de totes, va ser l'any 2005, i les altres els anys 2008, 2009, 2010 i 2011. Totes van anar dirigides, d'una banda, a l'estudi dels aspectes jurídics del principi de subsidiarietat, a l'aplicació i al control i, finalment, a les relacions entre els parlaments regionals amb competències legislatives i la Comissió Europea en la fase inicial del procés legislatiu de la Unió Europea.

Jo crec que l'experiència tinguda serveix per poder millorar l'aplicació d'aquest principi i quan, al mes de maig o juny, la Secretaria d'Afers Exteriors i la Direcció General de Relacions Institucionals es van posar en contacte amb el Parlament per poder organitzar aquesta jornada vaig estar convençuda que servirà perquè també la relació entre el Parlament i el Govern en aquesta matèria ens ajudi, com moltes vegades ens ha ajudat, a conèixer a fons quina és la magnitud dels problemes que hi pugui haver en algun d'aquests principis.

I, de fet, els deixo ara ja amb la jornada, amb aquesta jornada que permetrà millorar l'aplicació del procediment. Desitjo que tingui èxit, que vagi bé, que funcioni i que, en definitiva, marqui un abans i un després en l'aplicació del principi de subsidiarietat.

Moltes gràcies.

El principi de subsidiarietat: configuració del principi i aplicació a instància de les institucions de la Unió Europea des del Tractat de Lisboa

Senén Florensa

Bé, si els sembla, podem començar la primera de les dues taules rodones de què es compon la jornada. Aquí tenim tot un seguit de ponències que estic segur que seran del màxim interès per a tothom.

La configuració del principi de subsidiarietat i la seva aplicació per part dels parlaments nacionals i regionals en els tractats constitutius de la Unió

Com saben, tenim primer la del professor Eduard Roig, sobre la configuració del principi de subsidiarietat i de la seva aplicació per part dels parlaments nacionals i regionals en els tractats constitutius de la Unió. És prou conegut entre nosaltres, però, en fi, crec que correspon que, en fer-ne la presentació, manifiesti una mica els trets més importants, als nostres efectes, del seu currículum.

Eduard Roig és professor de dret constitucional a la Universitat de Barcelona des del 1993. I entre el 2005 i el 2011 ha estat subdirector de Coordinació en el Gabinet de la Presidència del Govern de l'Estat, a Madrid. Té publicacions en diversos àmbits del dret constitucional, amb una especial atenció a les relacions intergovernamentals en el model constitucional espanyol i el procés de decisió a la Unió Europea. Ha publicat diversos llibres amb referència a la participació autonòmica en afers europeus. Igualment, durant uns anys, s'ha encarregat del seguiment de l'activitat de la Conferència per a Assumptes

Relacionats amb la Unió Europea en el marc de l'informe anual de les comunitats autònomes. Té, doncs, una llarga trajectòria, que l'ha portat a participar en grups de recerca de diferents universitats espanyoles i a ser ponent en cursos i congressos organitzats per institucions i universitats espanyoles i estrangeres. Finalment, també és un bon expert designat per les institucions catalanes amb relació a les qüestions europees i de desenvolupament autonòmic.

Té, doncs, la paraula.

Eduard Roig (professor de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona)

Moltes gràcies per la invitació a participar en aquesta taula. La meva funció en aquesta intervenció és, naturalment, una funció introductòria. Més endavant hi ha persones molt més capacitades per entrar en detall en el funcionament del principi i, per tant, el que a mi em toca és fer un repàs molt breu de l'evolució del principi de subsidiarietat en la configuració de la Unió Europea i, en la mesura del que sigui possible, un esbós del context en el qual s'insereix la participació parlamentària esbossada en el Tractat de Lisboa entorn del principi de subsidiarietat, és a dir, del context en el qual el control del principi de subsidiarietat es mou amb relació a altres vies de participació autonòmiques en assumptes europeus.

El principi de subsidiarietat no necessita, en aquest marc o en aquest context, una gran explicació del seu contingut. En termes molt intuïtius, parteix, com tots sabem, del principi de proximitat. I és un principi que ha estat sempre present en l'evolució de les institucions comunitàries. El que passa és que és un principi que ha estat present, sobretot, en el moment de la redacció dels tractats. És un principi que té els seus efectes tradicionals, o els seus efectes més obvis, en el moment de l'atribució de les competències. En el moment d'atribuir competències cal decidir quines competències és més raonable que presti el nivell més elevat, el de la Unió Europea, amb relació a altres nivells, com el nivell autonòmic o el nivell nacional.

En aquest sentit, la subsidiarietat ha tingut també —i aquest és un element sobre el qual tornaré després— un doble efecte, un efecte de protecció de les competències dels nivells inferiors, però també un efecte de valoració dels casos en els quals és necessari atribuir competències a un nivell superior. Per tant, en quins casos és raonable, necessari, adequat —tornarem sobre aquestes precisions— atribuir la competència a la Unió Europea.

Però la concreció d'aquest element jurídicament no necessita res més, com a principi, que l'atribució de competències, perquè el que tenim a la Unió Europea —també és ben conegut— és, juntament amb el principi de subsidiarietat, un principi, aquest sí, definit des del primer dia en els tractats, d'atribució de la competència per part dels tractats. Les competències s'atribueixen expressament pels tractats en una llista competencial sense necessitat d'anar després a

un principi de subsidiarietat per veure quines són les competències de la Unió. Ja s'ha fet la valoració de la subsidiarietat i s'ha atribuït en els tractats.

Aquesta és la situació tradicional en els tractats comunitaris fins que, al voltant de l'any 1992, comença a introduir-se un nou paper del principi de subsidiarietat, que és el que ens interessa en aquesta jornada.

El que succeeix des de finals dels anys vuitanta, i essencialment durant els anys noranta, és un canvi en la naturalesa del debat sobre l'atribució competencial a la Unió Europea. Enfront del que havia preocupat fins llavors, que era essencialment com aconseguir l'avenç de les competències de les institucions europees, es comença a detectar una preocupació diferent, fins i tot oposada: han crescut massa les competències a la Unió Europea? Cal protegir les competències dels estats i de les regions enfront de les competències europees? I per tant, comença a haver-hi la necessitat de valorar dos elements: fins a quin punt cal reduir les competències de la Unió —element clàssic del principi de subsidiarietat—; per tant, fins a quin punt caldria reformar els tractats de la Unió per excloure àmbits en els quals fins ara actua la Unió —en aquell moment, les Comunitats—, i retornar-los a la competència estatal o regional. I un segon element, que serà el que tindrà una importància creixent, o en el qual ens centrarem aquí, que és: malgrat no reduir els àmbits materials d'actuació de la Unió, cal reduir la intensitat de la seva actuació o cal limitar la intensitat de la seva actuació?

Per tant, l'atenció no se centra tant a reduir l'atribució d'àmbits materials, diguem-ho així, de competència, sinó en la reducció de la funció, de la intensitat amb la qual la Unió actua en aquests àmbits o, com a mínim, en la fixació d'alguns límits, algunes fronteres a aquesta intensitat.

Bé, en aquest moment és quan es recorre al principi de subsidiarietat, aleshores ja introduït expressament en els tractats; per tant, no per atribuir uns àmbits materials de competència a la Unió —els àmbits materials estan atribuïts clarament pel text dels tractats—, sinó per discutir, en aquests àmbits materials, fins a quin punt es podrà actuar amb més o menys intensitat, una qüestió molt més oberta i de més difícil determinació en el text dels tractats.

Naturalment, això significa un canvi fonamental en l'òptica, perquè passem d'una regla d'atribució de competències, que no es discuteix, a una regla d'exercici de competències, funció que ha estat sempre molt comentada, però sobretot perquè passem d'una discussió que es pot concretar en regles jurídiques —quin àmbit material és de competència de la Unió?— a un principi que es concreta en un procediment valoratiu, per tant sempre molt discutible, sobre si la Unió s'ha excedit en l'exercici de la seva competència.

I aquest és un element fonamental en la comprensió del principi. Des de l'any 1992, que s'introduceix per primer cop en el Tractat de Maastricht, fins avui. Per tant, la discussió no és tant una discussió sobre regles concretes competencials d'atribució, com una discussió sobre una valoració d'un prin-

cipi general sobre l'exercici de les competències. I per tant, una valoració que passa a ser inevitablement una valoració, en part almenys política.

En aquest sentit, l'important ja no és en quin àmbit té competències la Unió sinó com exerceix les seves competències. I per tant, l'important ja no és tant la regla de distribució competencial, si em permeten dir-ho així, com el procés de decisió comunitari. L'important ja no és si la Comunitat, si la Unió ha de tenir o no competències en una matèria concreta, sinó la intensitat d'aquestes competències. Aquesta intensitat és molt difícil de definir amb regles i, per tant, l'important és com es decideix cada dia en la concreció normativa d'aquesta competència, com exerceix la Unió la seva competència, com decideix. Hem passat de discutir l'àmbit d'actuació de la Unió a discutir el seu procés de decisió.

El procés decisori comunitari té una característica, mantinguda fins avui: la consideració, essencialment, de les institucions comunitàries: Parlament, Comissió i Consell. El Parlament Europeu, des de Maastricht, però segur des de Lisboa, i des del Tractat d'Amsterdam, es troba en una posició igualada pràcticament al Consell. El Consell Europeu és l'ens decisori per excellència, i la Comissió, independentment del pes que tingui, major o menor, al llarg del temps, només té pes en la mesura que hi ha una decisió europea.

Per tant, es tracta de tres institucions que, tendencialment, estan interessades en el fet que hi hagi una decisió europea, i, fins i tot, que aquesta decisió sigui tan àmplia com sigui possible. El Parlament Europeu i la Comissió no intervenen pràcticament fora de l'àmbit competencial de la Unió i els estats (el Consell) troben una sèrie d'incentius en el fet de decidir en l'àmbit europeu que no troben en el fet de decidir en el seu propi àmbit competencial. El Govern espanyol decideix en l'àmbit europeu amb major llibertat de la que decideix en l'àmbit nacional, té menys controls parlamentaris, la difusió del control públic sobre les seves decisions és molt més elevada en el si del Consell, i la intensitat resultant de les seves decisions és molt superior si es prenen a nivell europeu que no pas si es prenen a nivell nacional. Per tant, tenim un procés decisori dominat per tres institucions, que estan interessades no a limitar l'àmbit competencial europeu, sinó més aviat a expandir-lo.

I tenim unes institucions que estan, en canvi, molt clarament l'any 1992, però fins i tot avui, quasi absolutament excloses del procés decisori comunitari, que són essencialment dues: els parlaments i les entitats de caràcter regional. Els parlaments, bé siguin nacionals o regionals, perden competències en l'àmbit intern i no participen directament en cap decisió comunitària. Les regions perden competències en l'àmbit intern i participen molt indirectament, en qualsevol cas, fins i tot en els models més avançats, en la decisió comunitària. Per tant, aquestes dues entitats són les que des de l'any 1992 comencen a créixer en importància en la reclamació de la limitació de les competències comunitàries.

El que succeeix, doncs, és que l'any 1992 s'introduceix un principi amb caràcter general, però qui l'ha d'aplicar són les institucions comunitàries que

tenen un interès institucional molt reduït per fer-ho: el Parlament Europeu, la Comissió i el Consell. I la història, des del 1992 fins avui, és una història de l'ampliació dels subjectes que participen en l'exercici d'aquest principi i en el seu control, en un intent de donar eficàcia al principi reconduint-ne l'aplicació a qui hi està realment interessat.

Inicialment, com els deia, l'any 1992 simplement s'introdueix el principi de subsidiarietat en el Tractat de Maastricht. Uns anys després, en el Tractat d'Amsterdam, es desenvolupa amb un protocol, una declaració, que, si volen, discussim després, però que fan només els estats federals, que demana considerar la participació regional com un element important dins de l'aplicació del principi de subsidiarietat; però el principi continua sent un principi centrat en la relació entre les institucions comunitàries. I el gran canvi, que es produeix en el Tractat de Niça, però sobretot en la Convenció, i després en el Tractat de Lisboa, és la introducció en aquest principi, ara de manera expressa i en els textos constitutius, dels subjectes que estan realment interessats a aquest respecte: els parlaments nacionals i les regions, tant a nivell parlamentari com a nivell governamental.

A aquests subjectes, que eren absents, diguem-ho així, del procediment comunitàri, se'ls dóna entrada en el procediment de decisió amb una finalitat essencial: custodiar que aquest procediment decisori no vagi més enllà del necessari, custodiar que les decisions comunitàries es mantinguin en un límit adequat d'acord amb el principi de subsidiarietat.

Però aleshores es troben, efectivament, que el contingut del principi de subsidiarietat és molt obert. És, com els deia abans, un principi, no una regla, i per tant la forma d'exigir el respecte al principi de subsidiarietat és complexa. I la forma es concreta, i es concreta essencialment en el text del Tractat de Lisboa —i ara ja passem a concrecions que es desenvoluparan al llarg de la jornada— en tres elements diferents.

El primer element és obligar les institucions europees, i especialment la Comissió, a dur a terme un procés de consultes ampli en les quals participin els parlaments nacionals i els parlaments regionals per mitjà d'aquests parlaments nacionals, i les mateixes entitats regionals, previ al desenvolupament del procés decisori comunitàri.

Per tant, és un moment en què la intensitat de la decisió, la possibilitat de bloquejar una decisió (o de configurar-la de manera concreta i definitiva), si es vol, pot ser molt baixa, però que com que és un moment molt inicial en el procediment, és un moment en què la Comissió, en principi, és molt receptiva a tot tipus de suggeriments. Per tant, la concreció del principi de subsidiarietat obté aquí un primer element de reduïda intensitat jurídica, però d'àmplia possibilitat d'incidència política, sempre a través de la Comissió Europea.

Un segon element és el conegut com *el procediment d'alerta ràpida*, que és el que ha despertat major atenció: un procediment de participació formalitzada i directa dels parlaments nacionals en la decisió comunitària (i dels par-

laments regionals a través dels parlaments nacionals) que permet aturar o fer reconsiderar una decisió europea.

Per tant, aquí ens trobem amb un procediment, amb un segon moment, amb una intensitat superior de les conseqüències de la decisió dels parlaments nacionals, que pot arribar a suspendre durant un temps el procediment comunitari i a obligar que el procediment comunitari argumenti expressament els elements pels quals no vulnera el principi de subsidiarietat. Una decisió, doncs, política de valoració del respecte del principi de subsidiarietat amb uns efectes jurídics de paralització temporal del procés de decisió europea i d'obligació d'una major fonamentació de la corresponent decisió.

I un tercer element, que és el moment de màxima expressió jurídica: el moment judicial. La possibilitat de recórrer al Tribunal de Justícia en defensa del principi de subsidiarietat; possibilitat, però, que queda en mans dels estats, amb dues matisacions: la nova legitimació del Comitè de les Regions, per tant d'una acció collectiva de totes les regions i els ens locals europeus, i la possibilitat, oberta molt clarament pels protocols del Tractat, que els parlaments nacionals forcen el seu govern a presentar un recurs davant del Tribunal de Justícia. Per tant, una possibilitat de recurs judicial obert als parlaments nacionals.

Bé, aquest és el contingut del procediment de control de la subsidiarietat breument esbossat. Ara voldria concentrar-me breument en els canvis que aquest procediment ha significat.

El primer canvi: un canvi en el comportament de les institucions europees en el procediment decisorí comunitari. Com que s'introdueix tot un procediment de control posterior, i de debat específic sobre el respecte de la subsidiarietat, s'obliga la Comissió, que és la iniciadora de tota iniciativa de decisió comunitària, a motivar expressament, detalladament, des del punt de vista del principi de subsidiarietat, per què és necessari un projecte normatiu europeu. Per tant, tenim un primer element, procedural, que s'ha anat desenvolupant i que cobra força.

Un segon canvi és la introducció de nous subjectes en el procediment de decisió comunitari mitjançant la seva participació en el procediment de control de la subsidiarietat: els parlaments nacionals i els ens regionals, que reben ara un paper, una funció, atribuïda i reconeguda pel mateix dret europeu. És el dret comunitari el que exigeix i treu conseqüències de la intervenció d'aquests subjectes. Primera conseqüència: ha de prendre en consideració els seus informes en el procediment de consultes. Segona conseqüència: en el marc del procediment d'alerta ràpida es pot veure obligat a aturar un procediment, a suspendre'l. O, fins i tot, a retirar-lo, si bé aquesta intensitat màxima és una possible conseqüència política de l'oposició dels parlaments nacionals o dels ens regionals i no una obligació jurídica. I una tercera conseqüència: la possibilitat que algun d'aquests subjectes fins i tot acabi recorrent al Tribunal de Justícia.

Quin sentit té introduir aquest procediment? O quin sentit té introduir aquests canvis? Té un primer sentit —si comencem per l'últim, el control judicial—: aconseguir que hi hagi més recursos davant del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, sobre eventuals vulneracions del principi de subsidiarietat i, d'aquesta manera, precisar també el seu contingut i el seu abast. De fet, des de l'any 1986, en què s'introdueix el principi amb relació a les polítiques de medi ambient i, amb caràcter general, des de l'any 1992, el Tribunal no ha adoptat pràcticament pronunciaments sobre la vulneració del principi de subsidiarietat.

Aquesta manca de pronunciaments obedeix a un dels elements que els plantejava al principi: les institucions que decideixen i que podrien recórrer al Tribunal de Justícia no estan institucionalment interessades a defensar el principi de subsidiarietat, perquè elles han configurat la decisió que s'impugna, i normalment han acordat aquella decisió. Tinguin en compte que la major part de decisions en l'àmbit de la Unió Europea no es prenen per majories. Es poden prendre per majoria, però en la major part dels casos no ens trobem davant una imposició d'una institució sobre l'altra, ni d'una institució d'uns estats sobre els altres, ens trobem davant de resultats acordats en complexes negociacions i assumits per totes les parts. Més encara, qui ha quedat en minoria en el Parlament Europeu no té legitimació per impugnar les decisions, ja que aquesta correspon als estats (més interessats en la negociació política que en el conflicte judicial) i a les institucions europees, però no a les minories parlamentaries.

Per tant, l'interès d'impugnació és raonablement baix, o molt baix. I aquest és el primer element que es vol canviar: anem a introduir nous subjectes que puguin anar davant del Tribunal de Justícia. El que no ha canviat gaire és la posició del mateix Tribunal de Justícia: proactiva respecte de les competències comunitàries i de deferència respecte del seu legislador: per tant, difícilment entrarà a corregir amb intensitat les valoracions polítiques que fa el seu legislador.

El segon sentit de la introducció del principi de subsidiarietat i el seu procediment de concreció és la intervenció política de nous subjectes en la pròpia decisió europea. Per què tenim interès en el fet que intervinguin nous subjectes? Què hi aporten aquests nous subjectes? En el cas dels parlaments nacionals, i això és aplicable d'alguna manera als parlaments regionals, el que hi aporten no és pas una intervenció de les seves majories. És difícil que la majoria d'un parlament nacional sostingui una posició diferent del govern d'aquell estat. En alguns casos això pot succeir, en casos de governs de coalició molt complexos en alguns estats, però és un supòsit molt excepcional en el cas espanyol.

Per tant, és difícil pensar que una intervenció basada en una votació majoritària d'un parlament nacional donarà resultats diferents dels d'una intervenció d'un govern. Per tant, si té algun sentit el principi de subsidiarietat i la intervenció de parlaments nacionals —ara passaré als regionals en aquest principi— és la importància de les minories. Només en la mesura que donem algun paper a les minories, a les oposicions, per tant no als governs, que són el

mateix que la majoria parlamentària, només en la mesura que fem això aquesta intervenció parlamentària té algun sentit.

La intervenció parlamentària aporta una segona novetat: la publicitat. I aquí sí que és rellevant, i és igual que sigui una decisió majoritària o minoritària. El debat en el parlament dóna una major publicitat a la decisió, en els mitjans, en el mateix parlament i en el seguiment posterior d'aquesta decisió. Un seguiment que, encara avui, és un dels elements menys explorats i estudiats en el nostre país: què fan els parlaments un cop han fet el seu dictamen?, no respecte a la decisió comunitària, sinó a la posició del seu propi govern en aquest procés.

Un cop un parlament ha decidit que té una sèrie de propostes a modificar en un acte europeu, el govern del país hauria de donar compliment a aquesta decisió en el procediment de negociació europeu i, per tant, la participació del parlament nacional en el procés decisori implica també una tasca d'impuls i de control de la posterior actuació governamental.

I, les regions, què hi aporten? Doncs les regions, efectivament hi aporten, a diferència dels parlaments, una defensa competencial. Aquí sí. Ara bé, aquesta defensa competencial l'aporten tant els governs com els parlaments de les regions. A diferència del que passa en l'àmbit de l'estat, els governs de les comunitats autònomes també perden competències, tampoc estan prou representats en el procediment decisori comunitari com per considerar-les compensades, per tant estan interessades en la defensa competencial. I els governs, tots ho sabem, són molt més àgils i tenen moltes més capacitats tècniques que els parlaments.

Per tant, què aporta introduir parlaments regionals en un àmbit en què els governs autònoms ja tenen les seves vies de participació, essencialment la participació a través dels governs nacionals o del mateix Comitè de les Regions? Doncs bé, el que aporta és, essencialment, aquí sí, de nou, pluralisme en la mesura que donem un paper a les minories parlamentàries, però sobretot hi aporta publicitat. Si hi ha un àmbit especialment fosc en el nostre sistema nacional és la discussió dels assumptes comunitaris entre els governs estatal i regionals. No sabem si existeix, en molts casos. Per tant, el gran paper que ens aporta aquest procediment és que els parlaments regionals puguin impulsar l'actuació dels seus governs, puguin fer que els seus governs també es moguin en defensa dels elements que consideren convenient i puguin fer, també, que el debat arribi al carrer d'una manera molt més pública.

Per tant, la intervenció regional en el procés de subsidiaritat té importància obviament com a limitació a l'exercici competencial europeu, però ningú perdrà de vista que és una importància molt derivada: un parlament regional es pronuncia, ha d'aconseguir un acord amb la resta de parlaments regionals del seu país, ha d'aconseguir que això s'imposi en el parlament nacional del seu país (típicament mitjançant la cambra de representació regional) i en conjunt amb

els parlaments nacionals dels diversos països, pot tenir efectes sobre la decisió de la Comissió. És un procediment complicat, com a mínim, i d'efectes dubtosos.

Però el que sí que aconsegueix el principi de subsidiarietat és que hi hagi un debat en el parlament regional, i que aquest debat s'insereixi en el context de possibilitats d'intervenció que té la comunitat autònoma; les del mateix parlament, però també les del govern, que són superiors, que són més àgils. I per tant, només en la mesura que s'insereixi en aquest context de possibilitat de participació, aquesta discussió sobre la subsidiarietat tindrà sentit. Per inserir-se en aquest context hi ha dos elements que són molt rellevants: la relació amb el govern i la selecció dels assumptes en els quals es vol incidir.

És impossible que un procediment d'aquest tipus doni efectes rellevants en tot procés normatiu comunitari. La decisió tindrà tant o més pes com més concentrada estigui en aquells àmbits que siguin d'autèntic interès del parlament autonòmic, perquè l'important de la decisió no és l'informe que fa el parlament autonòmic. Al final, l'important de la decisió són els efectes d'aquest informe especialment els efectes directes sobre la Comissió, que rep multitud d'informes i aportacions; i per tant la Comissió només prestarà interès quan l'informe desperti elements nous o d'interès específic per a aquella regió en concret. L'informe ofereix la possibilitat de desplegar efectes polítics (de convenciment de la Comissió) per si mateix, individualment, sense esperar l'acord amb altres informes regionals. Però per fer-ho cal que l'informe aporti elements d'especial interès, que no es donen en tot procés de decisió per a tot parlament regional.

I, segon element, l'informe només tindrà sentit en la mesura que després vinculi i tingui efectes respecte al govern de la pròpia comunitat, que és qui en pot garantir el seguiment i consideració al llarg del procediment comunitari, i qui està obligat a fer efectius els seus punts fonamentals. Per tant, cal enllaçar la participació parlamentària en raó de la subsidiarietat amb els procediments d'impuls i control d'aquell govern en el propi parlament i amb les possibilitats de participació governamental en el procés decisorí europeu.

El procediment de control de subsidiarietat necessita, per ser efectiu, inserir-se plenament en el conjunt d'instruments de participació en el procés decisorí europeu. Malgrat la seva naturalesa de procediment de control (que li ha donat naixement) només serà eficaç si supera aquesta idea i es configura com una fase més d'incidència en la decisió final de la Unió i, per tant, com una fase que no s'esgota i concentra en ella mateixa, sinó que pretén contribuir a configurar el conjunt de la decisió europea.

Moltes gràcies, i perdó pels minuts en què crec que m'he excedit.

Senén Florensa

Molt bé, moltes gràcies. Jo crec que no, que si hi ha hagut minuts de més ha estat per causa de bé, perquè hem pogut aprofundir-hi més, i així ho farem, en la mesura del possible, amb tots els altres participants.

El control de la subsidiariedad des de la perspectiva del Parlament Europeu

Senén Florensa

Ahora me es grato dar la bienvenida a nuestro segundo conferenciante, que es Francisco Gómez Martos, jefe de la Unidad de Cooperación Institucional de la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales en el Parlamento Europeo. El señor Francisco Gómez Martos es licenciado en economía, macroeconomía y economía internacional. Actualmente, como mencionaba, es el encargado de la cooperación institucional en la Dirección de Relaciones con los Parlamentos Nacionales del Parlamento Europeo, y ha ocupado diversas responsabilidades en el Parlamento Europeo, en el ámbito de las relaciones con los parlamentos nacionales. En el año 1999 fue miembro del Gabinete del comisario Marcelino Oreja y en los principios de su carrera profesional fue asesor económico del Gobierno español en el Ministerio de Industria y Energía, del 1982 y el 1986, y del Ministerio de Economía entre los años 1978 y 1979. Ha sido profesor en la Facultad de Económicas de la Universidad Autónoma de Madrid y conferenciante en distintos países europeos. Y es autor de publicaciones tanto de orden más general como en revistas especializadas.

Tiene, pues, la palabra. Muchas gracias.

Francisco Gómez Martos (cap de la Unitat de Cooperació Institucional de la Direcció de Relacions amb els Parlaments Nacionals del Parlament Europeu)

Muchas gracias. Es para mí ciertamente un honor y un placer poder hablar ante ustedes, ante diputados y funcionarios del Parlamento de Cataluña, y presentar el punto de vista de la institución para la que trabajo, y si hubiese alguna pregunta también, con referencia al Consejo y a la Comisión Europea.

He seguido con mucho interés la intervención del señor Roig y puedo decir que el noventa o noventa y cinco por ciento la comparto, y me ha parecido extremadamente interesante. Hay algunos puntos de vista en los que no puedo estar totalmente de acuerdo, porque él ha enfocado, quizás, el principio de subsidiariedad viendo la capacidad de bloqueo que pueden tener en su caso los parlamentos nacionales. Y esto se explica porque ha habido un proceso de centralización de competencias en las instituciones europeas y que, hasta cierto punto, a partir del año 1992 y con el Acta única europea, que facilitó la creación del mercado interior, los parlamentos nacionales se vieron desvestidos de la competencia de legislar en muchos ámbitos relativos al mercado interior y se convirtieron en meras cámaras de registro de transposición de las directivas que se adoptaban en el ámbito comunitario.

Yo creo que es importante dar otra visión, también, del principio de subsidiariedad, tal y como intentamos aplicarlo en el ámbito europeo. El Tratado de Lisboa es una ocasión única para reforzar la aplicación del principio de subsidiariedad. De hecho, ha habido polítólogos que han llamado al Tratado de Lisboa «el tratado de los parlamentos». Primero, de los parlamentos nacionales, porque por primera vez los parlamentos nacionales figuran explícitamente en el texto del Tratado. Y segundo, porque también, y esto se olvida con frecuencia, el Parlamento Europeo ha aumentado sus competencias de codescisión, lo que hace que, con la mayor presencia de los parlamentos, la legitimidad democrática de este tratado sea mayor que la de los tratados anteriores.

Lo que estamos viendo en los casi tres años de vigencia del Tratado de Lisboa es que ha habido una avalancha de contribuciones, incluso de dictámenes motivados de los parlamentos nacionales. Quiere decir que había una demanda latente de participación de los parlamentos nacionales que no encontraba un cauce de canalización en las configuraciones institucionales previas de los tratados europeos.

Yo diría, desde ese punto de vista, que es enormemente positivo que, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los veintisiete parlamentos nacionales, que representan cuarenta cámaras, dado que, como en el caso español, hay parlamentos bicamerales, han enviado casi mil contribuciones sobre 291 propuestas de actos legislativos. Es una cifra que no se puede dejar de lado. Los dictámenes motivados representan un quince por ciento, es decir, aquellos que estiman que la propuesta de la Comisión o en algún caso del Consejo (como las iniciativas legislativas de los estados miembros) no se ajustan al principio de subsidiariedad. Y hablaré después de una innovación institucional, y es que el Parlamento Europeo acaba de presentar, también como agente, sujeto activo, una propuesta legislativa en la cual somete a los parlamentos nacionales una iniciativa que tiene origen en el Parlamento Europeo. Así pues, los parlamentos nacionales han reaccionado muy positivamente y están ejerciendo con gran responsabilidad sus nuevas competencias.

Y hasta ahora, solamente ha habido un caso, muy reciente también, del que podemos hablar, durante el debate, en el cual se ha alcanzado el umbral de 19 votos, que representa exactamente un tercio de los 54 que totalizan los 27 parlamentos nacionales y que supone un hito en la aplicación de este mecanismo de control, y aquí el profesor Roig tiene toda la razón, las instituciones europeas normalmente negocian políticamente, y se ha tomado una decisión política.

La Comisión ha decidido retirar la propuesta de acto legislativo en virtud de la cual seabría la posibilidad de la libertad de conflicto colectivo en el ámbito de la Directiva de establecimiento y libre circulación de prestación de servicios. Es decir, la Comisión ha estimado que, dado que la base jurídica de esa propuesta era la unanimidad en el Consejo, era prácticamente muy

difícil que todos los gobiernos aceptasen la propuesta de la Comisión si un tercio más uno de sus parlamentos nacionales había considerado que no se ajustaba al principio de subsidiariedad. Como él ha dicho muy bien, existe casi una simetría perfecta entre la posición que adoptan los parlamentos nacionales y la que adoptan los gobiernos.

Pero permitidme hablar de la institución para la que trabajo. Existe el convencimiento, bastante generalizado, de que los parlamentos en general no aplican bien el principio de subsidiariedad. ¿Y por qué? Sencillamente porque los parlamentos son tribunas, y en principio pueden hablar y pueden debatir de cualquier tema. Sobre todo si esos temas interesan al ciudadano. Sin embargo, yo voy a intentar demostrar que en el caso del Parlamento Europeo lo ha aplicado bastante bien, y sobre todo voy a intentar convencerles.

A nivel teórico, yo sé que es muy difícil relatar la historia del principio de subsidiariedad, pero permítanme que haga referencia a un momento fundador en el debate constitucional europeo, que fue el así llamado Tratado de Altiero Spinelli. En el Tratado de Spinelli, en 1984, el Tratado sobre la Unión Europea —estamos hablando de 1984, es decir de hace veintiocho años—, por primera vez y de una forma explícita, se habla del principio de subsidiariedad y se define el principio de subsidiariedad. Y si se analiza el contenido del artículo 5 del Tratado de Maastricht y su traducción actual en el artículo 5 del Tratado de Lisboa es prácticamente equivalente.

Luego, el Parlamento Europeo como institución, una de las tres instituciones básicas comunitarias en el procedimiento legislativo, ha sido la institución que ha llevado al debate constitucional europeo la importancia de aplicar el principio de subsidiariedad.

Para que tengan una idea de hasta qué punto este principio se ha estudiado a fondo a nivel teórico en el ámbito del Parlamento Europeo: en el año 1990, cuando se estaba negociando el Tratado de Maastricht, en ese momento el Parlamento Europeo adoptó dos informes fundamentales. Y la persona que era el ponente —*rapporteur*, como se dice en el ámbito comunitario— fue el expresidente de la República Francesa, Valéry Giscard d'Estaing. Y una de las propuestas que hacía en aquellos informes era la necesidad de un control jurisdiccional, que luego se ha retenido, evidentemente, por la Constitución y por el Tratado de Lisboa, como el profesor Roig acaba de analizar. Luego, a nivel teórico creo que el Parlamento Europeo se ha ocupado, y mucho, del principio de subsidiariedad.

A nivel práctico, descendemos de las nubes y, dado que el objetivo es analizar cómo las instituciones europeas aplican el principio de subsidiariedad, y sacar conclusiones de cómo podríamos mejorar su aplicación insertando en mayor medida los parlamentos regionales y, en su caso, algunos locales, o de las grandes ciudades, sería conveniente descender un poquito más y ver qué ha hecho el Parlamento Europeo desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

Lo que ha hecho un mes antes de su entrada en vigor, el 1 de diciembre del año 2009, es modificar su reglamento interno. Y ha añadido un artículo nuevo, el artículo 38 bis, en el cual se analiza de una forma muy detallada —yo pasé rápidamente por las fases—, pero eso me recuerda la intervención de la presidenta cuando ha dicho que se iba a crear un grupo de trabajo que en su caso modificase el reglamento para una cosa que me parece fundamental para ustedes y para todos los parlamentos nacionales, que es cómo filtrar la enorme cantidad de documentos de consulta o propuestas legislativas que tienen su origen en la Comisión Europea.

Aproximadamente cada año llegan entre cuatrocientas cincuenta y quinientas propuestas prelegislativas y propuestas legislativas. Luego, todos los parlamentos nacionales tienen un primer problema, que es cómo filtrar las propuestas, cómo concentrarse en aquellas, como ella decía, si he entendido bien, poner las antenas sobre aquellas que tienen un impacto económico o una importancia especial en la región en cuestión.

Desde ese punto de vista, el Parlamento Europeo —voy a ir muy rápido, si luego quieren ustedes podemos profundizar en algún aspecto práctico—, una vez que recibe un dictamen no conforme de un parlamento nacional, lo transfiere automáticamente a la Comisión de Asuntos Jurídicos, que es la comisión encargada de analizar la compatibilidad con el principio de subsidiariedad, así como a la comisión competente sobre el fondo de la materia, que puede ser la Comisión de Medio Ambiente, la Comisión de Agricultura, la Comisión de Mercado Interior o la Comisión Económica y Monetaria.

A partir de ese momento, el Parlamento Europeo respeta estrictamente los plazos establecidos en el artículo 6 del Protocolo 2. Y los plazos son de ocho semanas. Quiere decirse que aunque se debate el tema en comisión, en la comisión competente, no se puede adoptar ninguna decisión hasta que ese plazo finalice. Mientras tanto, la comisión jurídica ha analizado la admisibilidad, es decir, los requisitos formales de la propuesta que nos llega del parlamento nacional.

Y cosa importante —e insisto—, lo envía a la traducción a todos los idiomas oficiales de la Unión, salvo en gaélico y en maltés. «En gaélico y maltés, ¿por qué no?», me podrían preguntar ustedes. Sencillamente, porque ambos países también tienen el inglés como idioma oficial. Quiere decirse que cada uno de los setecientos cincuenta diputados europeos, en la próxima reunión, dispone del dictamen no conforme del parlamento Eduskunta, por ejemplo, el finlandés, traducido en todos los idiomas oficiales. El dictamen figura en su dossier, figura —y esto para ustedes es importante, para los funcionarios— en el sitio e-committee, es decir, en el sitio electrónico de la comisión correspondiente, y también, como digo, en el propio dossier de la reunión. Y, en su caso, lo pueden analizar el ponente y el *shadow rapporteur*, el ponente en la sombra del resto de los grupos políticos más importantes.

Luego, la transparencia es total ¿Qué ocurre si, como ha ocurrido recientemente, la Comisión —que es el sujeto agente, quien ha enviado la propuesta de acto legislativo— constata que se ha alcanzado el umbral a partir del cual tiene la obligación, según el Tratado, de revisar la propuesta, de reestudiarla de una forma más correcta? La Comisión reestudia la propuesta y puede decidir modificarla o bien mantenerla en su estado actual, o bien retirarla. En ese caso, se trata casi siempre de un análisis político. En esto insisto, y más allá de la dimensión jurídica, estoy totalmente de acuerdo con el profesor en que el principio de subsidiariedad —y podemos hablar de ello más adelante— es esencialmente un principio político. Responde claramente a la pregunta de la oportunidad de una acción, sabiendo que cada acción teóricamente se debería adoptar al nivel de toma de decisiones más eficaz.

El profesor hablaba también de la intensidad. Nosotros solemos hablar de la intensidad en el ámbito comunitario, como el principio de proporcionalidad. Los dos van íntimamente unidos y todas las instituciones europeas —la Comisión, que debe motivar su propuesta de acto legislativo, el Parlamento Europeo y el Consejo, que son las dos ramas de la autoridad legislativa, y cualquier otra institución— tienen la obligación de respetar estrictamente los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

El Tratado ha establecido un mecanismo, en el artículo 5 —si ustedes analizan el artículo 5 del Tratado—, en virtud del cual a los parlamentos nacionales no solamente se les informa desde el principio y se les transmiten todas las propuestas de actos legislativos, con lo cual se rompe la asimetría informativa que existía hasta el Tratado de Lisboa, porque hasta el Tratado de Lisboa eran los gobiernos nacionales los que, en su caso, transmitían a sus parlamentos los documentos que venían de la Comisión o del Consejo.

En la actualidad, una vez que una propuesta de acto legislativo está traducida en todos los idiomas oficiales de la Unión —esa es una condición *sine qua non*— se transmite a los parlamentos nacionales al mismo tiempo que se transmite al Consejo y al Parlamento Europeo, luego esta asimetría informativa, se ha acabado.

La fase siguiente, en el ámbito del Parlamento Europeo, son las ocho semanas. Si se ha alcanzado el umbral, el Parlamento Europeo antes de definir su primera lectura, si se trata de un procedimiento legislativo ordinario, de codecisión, lo que hace es esperar la reacción, casi siempre, de la Comisión Europea o en algún caso del Consejo, a través de las iniciativas de un grupo de estados. Y en función de la decisión de la Comisión Europea procede o no a adoptar su propia posición.

En el caso de la propuesta de directiva, que es la primera en tres años, en la cual se han conseguido los diecinueve votos, la Comisión Europea ha decidido, por razones eminentemente políticas, porque tenía la conciencia absoluta de que era imposible sacar adelante una propuesta que tenía el apoyo de un tercio de

las cámaras nacionales en contra y, asimismo, requería la unanimidad de todos los estados miembros en el seno del Consejo, ha decidido retirar la propuesta.

Eso se puede interpretar en el sentido de bloqueo; yo lo interpreto de una forma mucho más positiva, en el sentido de que, a partir de ahora, la democracia representativa, a nivel de los parlamentos nacionales, funciona. Y las instituciones europeas tienen que tomar en consideración, en el proceso de toma de decisiones, el punto de vista de los parlamentos nacionales —y eso ya es una competencia de cada estado miembro, según las disposiciones constitucionales internas de cada estado miembro—, también la opinión de sus parlamentos regionales.

La fase siguiente. Si no se hubiese alcanzado el umbral y solo hubiésemos recibido cuatro o cinco dictámenes conformes, que es lo normal, la comisión parlamentaria competente adoptaría su posición después de haberla estudiado porque tiene la obligación de tomar en consideración el contenido de los dictámenes conformes de los parlamentos nacionales. Así pues adopta su posición y lo somete al plenario del Parlamento Europeo. El plenario, en general, sigue la posición de la comisión parlamentaria y lo aprueba. En ese caso, el Parlamento Europeo se ha comprometido a que los dictámenes no conformes figuren en los considerandos de la propuesta legislativa que adopta. Así, por ejemplo se incluye en el considerando el dictamen conforme emitido por el Bundesrat alemán y el considerando de la Camera dei Deputati italiana, etcétera.

Evidentemente que hay un margen de mejora, y que llevamos menos de tres años de aplicación de los procedimientos. Yo sé que hay colegas míos de los parlamentos nacionales, con los que tenemos contactos muy frecuentes que estarían encantados de que el Parlamento Europeo fuese más allá. Hay ideas que están flotando en el aire. Por ejemplo, una de ellas es decir: «¿Por qué no invitar a los ponentes de los parlamentos nacionales que han emitido dictámenes de no conformidad a presentar sus argumentos en las reuniones de las comisiones parlamentarias del Parlamento Europeo?» Llegará ese momento, estoy convencido. Y no muy tarde. Pero hay un proceso de cambio de las mentalidades, hay dificultades administrativas.

Las comisiones del Parlamento Europeo se reúnen normalmente dos veces al mes. Ciertas comisiones tienen una cantidad de trabajo legislativo muy muy importante, porque detrás del procedimiento de codecisión hay una enorme cantidad de reuniones de trílogos: con la presidencia del Consejo, con la Comisión, de constitución de comités de conciliación, reuniones de cooperación interparlamentaria con los propios parlamentos nacionales..., pero estoy convencido de que esa es una vía sin retorno, y que cada vez la participación de los parlamentos nacionales en el sentido positivo, emitiendo, en su caso, dictámenes de no conformidad, pero también argumentando a favor o en contra, dando argumentos sobre la proporcionalidad de las medidas, sobre el contenido, la sustancia de las medidas, no hará sino legitimar la legislación comunitaria.

Pueden ver en el cuadro que les he distribuido que el ciclo legislativo en el ámbito europeo tiene un defecto fundamental, y el defecto fundamental es que, paradójicamente, todavía no se ha conseguido que las tres instituciones básicas del proceso legislativo de la Unión —el Consejo de Ministros, el Parlamento Europeo y la Comisión Europea— establezcan una programación legislativa única y un calendario único para cada propuesta legislativa, con lo cual, evidentemente, cualquier ciudadano que quisiera ver qué ciclo legislativo va a seguir una propuesta que acaba de ser presentada por la Comisión no sabría todavía en qué momento se va a estudiar por un comité del Consejo, cuándo va a pasar a una comisión parlamentaria, etcétera.

Permitidme únicamente dos minutos para decir qué hace el Parlamento Europeo con las contribuciones, es decir, con los dictámenes que no son dictámenes de no conformidad, que son la inmensa mayoría. Hemos dicho que hay unos cincuenta dictámenes de no conformidad y unas ochocientas cincuenta contribuciones hasta el 30 de agosto, tal y como se ve en la nota que figura en sus dossieres. Estas contribuciones se distribuyen a todas las comisiones parlamentarias. Van directamente al presidente de la comisión parlamentaria y al ponente, y si el ponente o el presidente decide que es una contribución importante, entonces se manda traducir. Pero se manda traducir siguiendo un procedimiento de no discriminación. Se da el mismo trato para todos los idiomas, es decir que no se manda traducir en los idiomas de los cinco o seis países que tienen mayor peso específico en el ámbito comunitario, sino en todos los idiomas.

Y bueno, es muy difícil, evidentemente —estamos hablando de más de ochocientas contribuciones en menos de tres años—, procesar toda esa información de la mejor manera posible, pero yo creo que el Parlamento Europeo está haciendo un esfuerzo importante. Lo hizo ya, a nivel teórico, al llevar el principio de subsidiariedad al debate constitucional europeo, lo está haciendo ahora, intentando ser una de las instituciones que contribuye a lo que es el objetivo básico del Tratado de Lisboa, es decir, insertar a la opinión pública y a la democracia representativa en el proceso de toma de decisiones y sobre todo de elaboración de la ley comunitaria.

Hay algunos temas que no hemos tratado —como es la nueva filosofía que se está imponiendo de las evaluaciones de impacto, de las motivaciones de las propuestas legislativas—, pero estoy convencido de que durante el debate tendremos ocasión de volver a ello.

Muchas gracias.

Senén Florensa

Bé, moltes gràcies. Muchísimas gracias por esta contribución. Estoy seguro de que durante el debate habrá ocasión de volver sobre algunos de estos temas u otros que hayan quedado simplemente apuntados.

El paper dels representants de les administracions dels parlaments nacionals a la Unió Europea. Eines per a la informació i consulta dels diputats: la base de dades IPEX

Senén Florensa

Y me es enormemente grato también darle la palabra a nuestra siguiente ponente, la señora Carmen Sánchez-Abarca, representante permanente de las Cortes Generales ante la Unión Europea.

Carmen Sánchez-Abarca es licenciada en derecho por la Universidad de Salamanca y diplomada en estudios políticos internacionales, Sciences Po, París. Desde 2008 es letrada de las Cortes Generales. En diciembre de 2009 fue nombrada representante permanente de las Cortes Generales ante la Unión Europea. Y en ejercicio de sus cargos, entre sus funciones actuales está prestar asistencia a las delegaciones españolas en la Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos Europeos y en materias de PESC y de PSP. Es también la corresponsal en el Interparliamentary European Union Information Exchange. Tiene usted la palabra.

Carmen Sánchez-Abarca (representant permanent de les Corts Generals davant la Unió Europea)

Muchas gracias por la presentación, y también a la organización, a la Generalitat, por la invitación. Es un placer estar aquí. Mi intervención será breve, y me centraré en las dos cuestiones que me han sido planteadas y que corresponden directamente a las funciones que desempeño actualmente en Bruselas.

Por una parte, en cuanto a letrada representante de las Cortes, de la Secretaría General de las Cortes Generales en Bruselas, con sede en el Parlamento Europeo, describiré brevemente cuáles son las funciones que realizo y que realizan los demás funcionarios y personal de otros parlamentos que llevan a cabo estas funciones y, por otra parte, también se me planteaba la cuestión de los instrumentos de información de los diputados, y en este caso, en cuanto a corresponsal de IPEX, también les expondré brevemente cuáles son las utilidades que presenta esta base de datos para el trabajo de los diputados.

En primer lugar, como muy bien han mencionado los anteriores intervinientes, nos encontramos en un momento de cambio en la Unión Europea y en el marco del Tratado de Lisboa, también ante un nuevo papel de los parlamentos nacionales. Se hablaba, como muy bien ha dicho Francisco Gómez Martos, del Tratado de los parlamentos, un tratado que lleva a una parla-

tarización directa de la Unión Europea, en la que los parlamentos nacionales por primera vez son citados en el texto de un tratado, el texto constitucional a nivel europeo, y es precisamente en sus primeros artículos, en el artículo 12, donde se consagra este papel de los parlamentos nacionales. Cabe citar estos artículos. En primer lugar, el artículo 12.*f*, según el cual «los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual participarán en la cooperación interparlamentaria entre los parlamentos nacionales y con el Parlamento Europeo».

Y esto está desarrollado en el Protocolo sobre la actividad de los parlamentos nacionales, pero también está en su documentación. El apartado *b*, que también aparece citado aquí, es el que hace expresamente referencia al principio de subsidiariedad, que ya ha sido analizado en las intervenciones anteriores y sobre el que no nos extenderemos, para realizarlo de manera ágil.

Es en este contexto de una mayor importancia de los parlamentos nacionales en el que el papel de los funcionarios de enlace, como también se les llama en Bruselas, adquiere una nueva relevancia. Es una figura que existe ya desde los años noventa. Fue el Parlamento de Dinamarca el primero en enviar a un funcionario a Bruselas y se ha ido aumentando el grupo, pero cabe destacar que la base jurídica para esta figura aparece en el propio Reglamento del Parlamento Europeo, en su artículo 130: se establece, dentro de la rúbrica, «intercambio de información, contactos y facilidades recíprocas» entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. El artículo 130 establece que «el Parlamento mantendrá periódicamente informado de sus actividades a los parlamentos nacionales de los estados miembros». «La Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al presidente para que negocie facilidades para los parlamentos nacionales de los estados miembros, si procede con carácter recíproco, y para proponer cualesquiera otras medidas destinadas a facilitar los contactos» con los parlamentos nacionales.

Esta es la base para que el Parlamento Europeo reciba... —Francisco Gómez Martos podrá corregirme si...—, y sobre esta base, y un acuerdo entre las secretarías generales del Parlamento Europeo y cada institución, cada parlamento, se fue conformando este grupo de funcionarios, como comentábamos.

Comenzando por el Parlamento de Dinamarca, las cámaras fueron enviando funcionarios. En el caso de las Cortes Generales, fue inmediatamente antes de la presidencia española del Consejo, del año 2010, cuando se decidió enviar a un funcionario, y es a partir de enero de 2010 cuando tenemos este puesto, y cabe destacar que actualmente todos los estados miembros de la Unión Europea, todas las cámaras, bien de manera individual, por cada cámara, con un representante por cámara, o con un representante que fusiona

las funciones para dos cámaras en los parlamentos bicamerales, como es el caso de las Cortes, tienen un representante en Bruselas.

El último en enviarlo ha sido Malta, y ahora, temporalmente, Eslovaquia no tiene representante pero todas las cámaras cuentan con esta representación. Cabe destacar que son Holanda, Austria, Eslovenia, Irlanda y España quienes tienen un único representante para dos de sus cámaras. Dado este mayor volumen de relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, los contactos son mucho mayores, se multiplican las reuniones, y los foros de comunicación, y también los esquemas donde se intensifica esta relación, el volumen de trabajo de los representantes ha aumentado y por ello dos o tres de sus miembros llevan a cabo una función de coordinación, porque muchas de las funciones son comunes.

Si bien muchas de las funciones son comunes también hay que destacar que se trata de un grupo muy heterogéneo, como la propia Unión Europea, unidos en la diversidad. Cada parlamento es, por supuesto, soberano para enviar al funcionario que desee, y ello se refleja en la diversidad de preparación, hasta de función del representante en el grupo, pero cabe destacar una serie de funciones que sí que son comunes a todos los representantes, porque es realmente el trabajo del día a día.

En primer lugar, cabe destacar que el centro de intercambio de información, de manera semanal, es la reunión semanal de los lunes por la mañana, el conocido como Monday Morning Meeting, el MMM, que es la reunión a lo largo de los lunes por la mañana: los funcionarios de enlace ponen en común información sobre diferentes puntos. Existe un orden del día fijo, en el que en primer lugar se tratan cuestiones internas, tanto logísticas como cuestiones especialmente de subsidiariedad, que es uno de los puntos fijos de la reunión, donde los funcionarios lo que hacen es poner sobre la mesa de una manera muchas veces oral e informal la información que reciben de sus parlamentos sobre posibles dictámenes motivados que van a aprobarse o, simplemente, sobre el inicio de un control de subsidiariedad.

Es necesario que se haga de esta manera porque en muchas ocasiones estamos hablando de simples probabilidades; no existe un informe publicado que pueda ponerse en común, y por lo tanto el contacto informal y en persona es el que permite que se maneje esta información que nadie pondría por escrito porque simplemente no es todavía oficial. Junto a esta parte interna del Monday Morning Meeting, existe también una parte muy relevante externa, que es donde los funcionarios de enlace recibimos a autoridades o funcionarios, altos cargos de otras instituciones europeas, básicamente de la Comisión y del Consejo, también, por supuesto, del Parlamento Europeo, el cual no solamente proporciona la sala para realizar esta reunión, sino que nos informa a través de reuniones periódicas con sus directores generales y también con informaciones puntuales de las secretarías de aquellas comisiones con las que

los parlamentos nacionales van a celebrar una reunión concreta. Es la secretaría de esa comisión quien informa con carácter previo a las reuniones de una cuestión de carácter logístico y también de contenido.

Junto a estas funciones, en cuanto la presencia física en el Parlamento Europeo lo permite, los funcionarios de los parlamentos nacionales allí presentes llevan a cabo un seguimiento de la labor del Parlamento Europeo, tanto de la labor en el Pleno como en las comisiones, es decir, en Bruselas y en Estrasburgo, dado que el Parlamento Europeo se desplaza hasta allí para doce sesiones al año, y luego también, por supuesto, está el asesoramiento a las delegaciones de cada parlamento nacional en todos los foros interparlamentarios que, como les decía, son cada vez más.

Por una parte la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea, que se celebra una vez al año; por otra parte también cabe destacar el foro de la COSAC, que ya tuvimos la ocasión de mencionar el año pasado, también en este mismo foro, que es la conferencia de todas las comisiones de asuntos europeos que se reúne con carácter semestral, en dos ocasiones. Y luego también cabe destacar el nuevo foro de la Conferencia Interparlamentaria sobre Política Exterior y de Seguridad Común, la PESC, y la política común de seguridad y defensa, donde también se reúnen los parlamentos nacionales con asistencia de los funcionarios en Bruselas.

Y en cuanto al control de subsidiariedad cabe destacar, por desarrollar un poco más la función en Bruselas, que junto a este traslado a Madrid de los avisos que puedan darse en Bruselas y que se dan de esta manera informal, o también una vez que se aprueban los dictámenes, por supuesto, se realiza el movimiento de información a la inversa, la información que las Cortes Generales puedan proporcionar a los demás parlamentos se comunica en el Monday Morning Meeting y también se informa periódicamente a las Cortes Generales. Cabe destacar, como ya ha sido mencionado, la iniciativa llamada «Monti II», el documento COM (2012) 130, en la medida en que ha sido la primera ocasión en la que se ha alcanzado el umbral previsto por el Protocolo 2 para la aprobación de una tarjeta amarilla.

Y esta iniciativa nos da pie también para pasar al segundo tema de la intervención, que es IPEX, el Interparliamentary European Union Information Exchange: es un proyecto iniciado en la Conferencia de Presidentes del 2000 que quiere convertirse en la principal vía de intercambio de información de los parlamentos nacionales. Y precisamente en materia de control de subsidiariedad.

La página web, como la tienen aquí, es www.ipex.eu. Y también en mi calidad de corresponsal de IPEX en las Cortes Generales —aquí la tienen—, básicamente en relación con la subsidiariedad podemos destacar que IPEX es la vía para conocer en teoría y de manera ideal, en tiempo real, qué parlamentos nacionales han aprobado qué dictámenes motivados o en qué momento del control en cada parlamento nos encontramos.

Podemos ir a una página. Aquí tenemos el contenido de IPEX. Por una parte, el elemento fundamental es que se trata de una gran base de datos en la que se encuentran todas las propuestas legislativas de la Unión Europea, así como cualquier otro tipo de documentos, documentos y consulta en información, en la que en materia de control de subsidiariedad se puede realizar este seguimiento, y luego también tiene, desde su reforma —porque existe una nueva página web desde este año—, una parte en la que los parlamentos pueden publicar toda la información que deseen sobre su propio funcionamiento, y enlaces a todas las páginas de cada propio parlamento. Por ejemplo, todas las versiones parlamentarias de los presidentes del Consejo también se publican aquí. Aquí tienen un pantallazo de IPEX, en concreto esta es la página en la que se ve el estado en cada momento. Si hubiéramos ido hacia abajo, en la página aparece el nombre de cada parlamento y una erre en rojo cuando se ha aprobado un dictamen motivado. Y en el caso del Monti II, el COM (2012) 130 del que hablábamos, que se ha llegado al umbral, aparecen efectivamente los doce parlamentos nacionales. Han subido sus dictámenes y se pueden consultar los textos. Generalmente los publican directamente en francés o en inglés, o en la versión original y la traducción, y sirve, por lo tanto, como un gran centro de toda la información compilada para poder conocer el estado actual. Y espero que hayan tenido una visión general.

Muchas gracias.

Senén Florensa

Muchísimas gracias. Yo creo que además, como siempre, la tecnología es la que aporta soluciones y, por consiguiente, el nuevo instrumento de IPEX es el que dará respuesta a muchas de las preocupaciones que hasta ahora han tenido muchos de «¿cómo podemos reaccionar en tiempo y plazo?», etcétera. Y, bueno, yo creo por ahí va la respuesta.

Torn de preguntes i debat

Senén Florensa

Bé, jo crec que anem molt bé de temps segons el que teníem aquí marcat, perquè, de fet, segons el meu rellotge són les deu quaranta-tres, i a les deu quaranta-cinc és quan començàvem el torn de preguntes i debat. Per tant, tenen la paraula en aquest torn de preguntes o altres consideracions que vulguin fer. Preguntes? Sí.

Salvador Milà

Salvador Milà, diputat al Parlament de Catalunya. Una pregunta obligada a Carmen Sánchez: usted representa a las Cortes Generales de España...

Senén Florensa

Quizá no estaría de más..., ya sé que los diputados todos son diputados por igual...

Salvador Milà

Ah!, sí...

Senén Florensa

...pero para orientación de los ponentes, si expresáis además el grupo al que pertenecéis —en este caso es Iniciativa—, orientará también quizás poder dar una respuesta más cumplida y más extensa en aquellas partes que pueda interesar en cada caso.

Salvador Milà

Iniciativa per Catalunya Verds - Esquerra Unida i Alternativa. Espero que sea la misma para todos... Bien. Gracias. ¿Entiende el catalán o prefiere en castellano? Ningún problema. ¿Mejor en castellano o...?

Carmen Sánchez-Abarca

Sí, no por mí, sino por personas que no entienden el catalán, mejor.

Salvador Milà

Ah, bien. La pregunta es obligada. Cortes Generales, procesos como los que nos has explicado, Congreso y Senado. Senado, cámara territorial... ¿Podrías profundizar un poco más, todavía sin entrar en opiniones y en propuestas —que creo que serán más propias de la segunda mesa redonda, la que haremos luego sobre cómo participamos—, para conocer los mecanismos en el caso de los parlamentos nacionales compuestos, de cámaras compuestas que tenemos, cámara baja y cámara territorial?, ¿os aumenta la complejidad?, porque en teoría, y supongo que en la práctica, a través del Senado llegan también los informes, las posiciones que en algunas de las consultas formulan los parlamentos autonómicos.

¿Tenéis un procedimiento específico para eso? ¿Hay algún ejemplo? El típico, supongo, el más interesante podría ser el de la República Federal de Alemania, o el de Bélgica, etcétera, respecto a esta especificidad. ¿Cómo llega en vuestros procesos, en vuestros procedimientos?, porque hay un pre-predictamen, ¿no?, que son las formulaciones de los dictámenes motivados que luego pasan

al Senado, que del Senado tienen que ir a la Mesa mixta con el Congreso, etcétera. Si pudieras profundizar sobre eso.

Carmen Sánchez-Abarca

En el caso de las Cortes Generales, efectivamente, el funcionario de enlace lo es para las dos cámaras, y la presencia de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en nuestro caso, aparece garantizada por la Ley 8/1994, que es la que regula el funcionamiento de la Comisión Mixta, que también es una comisión mixta Congreso-Senado la que lleva a cabo todos los controles de subsidiariedad, y en esta ley se especifica —esto lo va a explicar mucho mejor Manuel Delgado— que existe un plazo de cuatro semanas en que los parlamentos regionales pueden enviar estos dictámenes.

Cabe destacar que, en el caso español, a diferencia de otros parlamentos nacionales de la Unión Europea, estos informes que envían los parlamentos regionales, y en caso de que sean negativos, es decir que consideren que se ha vulnerado el principio de subsidiariedad, aparecen no solamente referenciados en el informe de las Cortes Generales, sino que se especifica su sentido, la fecha en la que ha sido enviado, aparecen en la exposición de motivos del informe de las Cortes. Lo digo porque en otros parlamentos nacionales se recibe el informe por el parlamento nacional y se omite cualquier referencia. Digamos que la comisión del parlamento del estado miembro hace suyo el informe del estado, del land, y no lo referencia.

En nuestro caso se incluye toda una referencia a estos informes, y por supuesto existe un contacto con los parlamentos regionales para cualquier tipo de información que sea necesaria, y existen otros países que también tienen este contacto, especialmente me viene a la mente el Reino Unido.

Salvador Milà

Una precisión: usted, como funcionaria encargada, ¿en qué momento de estos Monday Morning Meeting tiene conocimiento de que dentro de estas posibles observaciones que harán, naturalmente, las Cortes Generales, está habiendo *movida* a nivel autonómico? Porque, por ejemplo, normalmente en la distribución española, pues, las más sensibles en muchos de esos temas somos las comunidades autónomas, en algunos. Entonces, ¿se entera la representante en el momento en que llega el dictamen ya elaborado de las Cortes Generales, o hay un pre-preindicio de que algo está pasando respecto a un tema determinado?

Carmen Sánchez-Abarca

En la Secretaría de la Comisión Mixta para la Unión Europea se centralizan todos los informes y el canal de información es multidimensional. En cuanto entra la iniciativa, que llega de Bruselas, en la Comisión Mixta —eso

quiere decir que ya está traducida a todos los idiomas— se envía inmediatamente a todos los parlamentos regionales. Se abre el plazo de cuatro semanas y, a lo largo de esas cuatro semanas, en cuanto un parlamento regional lo envía a la Comisión Mixta, la Comisión Mixta informa a todos los funcionarios, letrados y al resto de la secretaría de la Comisión, entre los cuales me encuentro. Y tengo la información en cuanto se envía desde el Parlamento de Cataluña, llega, es distribuido.

Senén Florensa

Molt bé. Alguna pregunta? Sí, si us plau.

Aouatif Stitou

Bon dia, buenos días. La pregunta tenia que ver con...

Senén Florensa

Sí, la identificació, si us plau, senyora Aouatif...

Aouatif Stitou

Perdó, perdó. Soy Aouatif Stitou, adjunta al director de Cooperación al Desarrollo de la Generalitat de Catalunya. En primer lugar, quisiera decir que me han parecido interesantísimas las posturas de los ponentes porque, realmente, tenía nociones muy básicas, pero veo que la cosa si está bien explicada se entiende mucho mejor.

Mi pregunta es, en principio, para la señora Sánchez-Abarca pero no sé si sería cuestión de que se explicase por parte de los otros ponentes. Es con referencia al artículo 5, al antiguo artículo del Tratado de la Unión Europea, en el punto 4, cuando habla del principio de proporcionalidad, cuando dice esto de: «el contenido y la forma de la acción de la Unión no excederán de lo necesario para alcanzar los objetivos de los tratados». Creo que también es un poquito ambiguo porque esto de «necesario»..., no sé hasta qué punto hay un reglamento jurídico que acabe de concretarlo. Por eso me gustaría saber cuál es su opinión al respecto. Gracias.

Carmen Sánchez-Abarca

Lo dejaré para Francisco Gómez Martos que lo explicará muy bien. Simplemente quisiera comentar que precisamente es una cuestión debatida. El principio de subsidiariedad se analiza en el caso de las Cortes, y en muchísimos parlamentos nacionales, junto con el principio de proporcionalidad, en la medida en que ambos son principios que gobiernan precisamente el ejercicio de las funciones de la Unión Europea y son considerados de manera conjunta, porque son indisociables en la medida en que serán analizados.

Es el debate entre protección estricta del control de subsidiariedad y la interpretación amplia, que es la que llevan a cabo muchos parlamentos nacionales. Francisco...

Francisco Gómez Martos

Sí, es una pregunta interesantísima porque no hay una respuesta única unitaria. Pero, claramente, los dos principios obligan a todas las instituciones europeas. Es decir, la Comisión, cuando motiva una propuesta de acto legislativo, tiene que motivarla tanto desde el punto de vista de la subsidiariedad como de la proporcionalidad. Y dentro de esta nueva filosofía, que se llama reglamentación o legislación inteligente..., ya no sabemos en Bruselas qué palabra inventar para dar la sensación de que todo cambia. Sí quiero poneros un ejemplo, un ejemplo donde vais a ver muy bien cómo se analiza esto en la Comisión Europea.

Cuando una dirección general lanza una consulta sobre una propuesta de directiva relativa a un ámbito concreto, hace una consulta pública, y esa consulta pública afecta a todas las organizaciones empresariales, sindicatos, organizaciones no gubernamentales, parlamentos de todos los niveles..., y yo animo desde ese punto de vista al Parlamento de Cataluña a participar en las consultas, a mandar contribuciones. Creo que en algún caso ya se ha hecho. Hay algunos parlamentos como el Bundesrat, la cámara alta alemana, que participa con regularidad.

Esa fase, que es la fase ascendente del ciclo legislativo, es esencial, porque si los parlamentos nacionales y regionales participan desde el principio comprendiendo cuáles son los desafíos de esa propuesta será mucho más fácil en la fase final, una vez que el ciclo legislativo ha acabado y los estados miembros tienen que transponer en derecho nacional el derecho comunitario, que la transposición sea uniforme, y que por tanto el ciudadano europeo, independientemente del país y de la región en la que esté —hablo de región cuando las regiones tienen competencias legislativas—, la aplicación que se haga sea exactamente la misma, porque eso garantiza la igualdad de condiciones de un agente económico o de un ciudadano cualquiera, pero para eso el parlamento regional o nacional tiene que estar implicado desde la fase ascendente hasta la fase descendente, que es la fase de transposición.

El ciclo legislativo conlleva esas dos fases. Entonces, en la motivación —y dentro en lo más importante— normalmente es la Comisión Europea la que tiene la obligación de hacer evaluaciones de impacto. Estas evaluaciones de impacto consideran distintos escenarios. Primer escenario: *statu quo*, no hacer nada. Es una opción.

Segunda fase, lanzar una nueva propuesta de directiva. Y se analiza, en ese caso, uno de los aspectos básicos en que la Comisión y los parlamentos nacionales han insistido mucho: es introducir la subsidiariedad y la proporcionalidad en el momento de analizar el impacto potencial de una propuesta legislati-

va. Impacto económico, impacto financiero, impacto medioambiental, impacto social, impacto sobre la propia legislación nacional y regional de los estados miembros; incluso la carga administrativa adicional que conlleva la puesta en práctica de esa nueva propuesta.

Entonces, una vez que se han evaluado estos aspectos, se analiza también el instrumento de intervención. El principio de subsidiariedad no es un principio estático. Y estoy totalmente de acuerdo con el profesor Roig; en el artículo 4 del Tratado se formula el principio de la atribución de competencias, pero desde mi modesto punto de vista el principio de subsidiariedad es un principio dinámico, es un principio político. En la Unión Europea hay ciertas actividades que se han ejercido a nivel comunitario y se está demostrando que no son eficaces a nivel comunitario. Luego, quizás la sabiduría significaría hacer evaluaciones de impacto para ver si el nivel nacional o regional no podría proveer ese bien o servicio público europeo de una forma más eficaz en otro de los niveles de la descentralización política.

Entonces, cuando se estudian los instrumentos de intervención, a veces se propone un instrumento jurídico, pero en ocasiones basta con un programa comunitario, que no exige ninguna norma jurídica que forzosamente se tiene que transponer y aplicar en veintisiete ordenamientos jurídicos distintos, o más, en el caso de los parlamentos de las setenta y cuatro regiones europeas que tienen competencias legislativas.

Luego, la Comisión tiene la obligación de analizar los dos principios conjuntamente. En las evaluaciones de impacto se analizan todas las opciones, todos los escenarios de evolución posible, desde el *statu quo* hasta una norma jurídica de transposición obligatoria. Y, finalmente, a veces lo que se llama *soft legislation*, o a veces un simple programa de intervención a nivel comunitario complementa actividades que son desarrolladas por los estados miembros o por regiones con competencias legislativas.

Desde el Parlamento Europeo yo creo que podemos discrepar —y termino. Nosotros consideramos que los dos principios son distintos. De hecho, si se leen con atención el artículo 5, el párrafo 3 y el 4, en el 3 se pide a los parlamentos nacionales que velen por el control del principio de subsidiariedad. Sin embargo, esta coletilla importantísima, que luego se reproduce en la letra *b* del artículo 12 del Tratado, no figura en el caso de la proporcionalidad.

Pero esto obliga a todas las instituciones, y no solamente en el ámbito de las competencias compartidas, sino también en el de las competencias específicas de la Unión Europea. La Unión Europea y sus instituciones tienen que respetar siempre el principio de proporcionalidad.

Gracias.

Senén Florensa

L'Eduard Roig tenia demanada la paraula, també.

Eduard Roig

Sí, en relación con esta discusión quería empezar diciendo que yo soy jurista, pero el objeto fundamental de lo que intento decir y del debate que estamos teniendo, y en el que creo que estamos muy de acuerdo, es que la utilidad jurídica del principio de subsidiariedad es tendente a cero, si me permiten exagerar, mientras que su utilidad política es muy relevante. Dicho de otro modo, si a mí me preguntan, jurídicamente, qué quiere decir y qué elementos debo tener en cuenta para decir si una norma satisface o no el principio de subsidiariedad, pues le diré que dependiendo de lo que quiera usted en el informe se lo voy a argumentar de un modo u otro, y que no hay manera posible de concretarlo, más allá de vulneraciones muy flagrantes.

Si usted me pregunta si tiene sentido que, políticamente, dos personas con opciones políticas distintas discutan sobre si es razonable que intervenga la Unión en lugar de los estados, le diré que es muy útil que esa discusión política tenga lugar, sea pública y se haga al máximo nivel y en el momento más útil. Por lo tanto, a pesar de que es un principio introducido en los tratados, y por lo tanto una norma, su concreción, fundamentalmente, es un modo de razonamiento político. Lo que quiere es que haya una discusión. El resultado es casi, si me permiten, lo de menos. No en el sentido de que no sea importante, sino de que no está predeterminado jurídicamente.

Y desde este punto de vista, tenemos una cierta paradoja. Y acabaré en la subsidiariedad y en la proporcionalidad, pero empiezo por otro lado. La subsidiariedad se introduce fundamentalmente con una idea que es «vamos a intentar limitar las competencias», mejor dicho, «vamos a limitar la actividad de la Unión». ¿Sirve para eso? Pues, si me permiten también ser un poco exagerado, les diría que desde luego, desde 1992 hasta hoy, la respuesta es un rotundo no.

No hemos conseguido que la Unión haga menos de lo que hacía. Yo no sé si eso es necesario o no, pero, desde luego, si esa era la finalidad, no, no sirve para esa función. En cambio, paradójicamente, ha servido para otra, que es para que los parlamentos nacionales, casi, si quieren, con la zanahoria de «voy a discutir la competencia», acaben discutiendo la política de la Unión en una serie de sectores y por lo tanto intervengan en el proceso político de la Unión. Y en ese sentido es muy positivo.

Pero eso vale tanto para la subsidiariedad como para la proporcionalidad como para cualquier otra discusión política. De lo que se trata es de que desde los parlamentos nacionales se discutan las opciones políticas que se toman en la Unión. Y no tiene sentido limitarlas solo a la subsidiariedad, porque el Parlamento español o el Parlamento de Cataluña no va a discutir si es razonable que la Unión intervenga, si es razonable en qué intensidad interviene, sino el sentido político en el que interviene la Unión y decir: «oiga,

yo sí quiero que haya una directiva en materia de residuos que establezca una protección elevada pero además en este sentido concreto».

Y yo sí creo que no tiene mucho sentido distinguir ahí entre *subsidiariedad* y *proporcionalidad* de cualquier otra valoración política. Por lo tanto, desde un punto de vista práctico, la subsidiariedad me parece útil porque incardina los parlamentos nacionales en el proceso comunitario y me importa muy poco —y si fuese un diputado nacional o regional me importaría aún menos— si el debate va sobre subsidiariedad o sobre cualquier otra discusión política que tenga sentido, porque como su peso es político, lo importante es discutirlo y llevarlo a Bruselas. Y, llevarlo a Bruselas, ¿cómo? Pues del modo que tenga más peso posible mi opinión, porque al final es eso, es una opinión de un parlamento que no va a tener peso jurídico, va a tener ante todo peso político.

¿Y cómo tiene peso político una opinión? —y ahí es muy importante lo que decías tú ahora mismo—; pues a lo mejor el momento no es el del procedimiento de alerta sino el momento es el de las consultas previas. El momento fundamental de verdad no es casi, si me permiten, ni tan siquiera el de la presentación del proyecto por parte de la Comisión. Cuando la Comisión presenta el proyecto, lo que es importante son los puntos de debate en los que va a chocar el proyecto de la Comisión con lo que quiera el Parlamento y, sobre todo, con lo que quiera el Consejo.

Y esos están ya definidos, y la solución se va a tomar en ese proceso. No quiero decir que el proceso no sirva de nada, pero no se va a abrir una discusión sobre otros puntos. Lo importante en consecuencia, cuando tiene sentido influir es en el momento previo. Por lo tanto, es en ese momento de las consultas previas cuando aunque no haya un procedimiento claramente establecido, cualquier parlamento puede influir, esencialmente en la posición de la Comisión. Y en ese momento, si un parlamento regional consigue una buena interlocución con la Comisión y argumenta bien su posición, incluso su único informe, incardinarse en ningún proceso con otros informes parlamentarios, es ya muy relevante.

Lo que sí haría es olvidarme, si me permiten de cualquier disquisición sobre hasta dónde llega la subsidiariedad, de dónde empieza la proporcionalidad y dónde empieza una discusión política, e intentaría definir muy claramente qué me interesa de ese ámbito de discusión y cuanto antes lo pudiera poner por escrito y mandárselo a la Comisión Europea firmado por una institución nacional, antes lo haría.

Senén Florensa

Bé, com veuen això s'anima més del previst. Sí, sí, un minuto, un minuto.

Francisco Gómez Martos

Yo estoy al noventa y nueve por ciento, es decir, el porcentaje...

Senén Florensa

El otro uno por ciento...

Francisco Gómez Martos

El otro uno por ciento depende del hecho de que yo soy funcionario de una institución europea, y no puedo presentar una posición que no responde a la posición oficial de la institución en la que trabajo.

Estoy totalmente de acuerdo con el profesor Roig. Está claro que no todos los parlamentos nacionales de todos los estados miembros tienen una visión positiva de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Como él ha dicho muy bien, en un principio hubo ciertos parlamentos, que siguen siendo los mismos —para no citarlos, digamos las dos cámaras del Parlamento británico, digamos el Parlamento danés, digamos el Parlamento finlandés, digamos el Parlamento sueco—, que han sido siempre bastante euroescépticos. Y ellos han concebido el principio de subsidiariedad como una forma de bloquear lo que decía el preámbulo del Tratado de Roma de que se tiende a una unión cada vez más estrecha de los pueblos europeos.

Si, como ahora algunos de estos parlamentos pretenden que las instituciones europeas, cuando valoran los dictámenes no conformes, tomen también en consideración la proporcionalidad como un criterio adicional a la subsidiariedad, es evidente que para estos parlamentos se alcanzará mucho más fácilmente el umbral, y por tanto habrá, para estos parlamentos, repito, muchas más posibilidades de bloqueo.

Como yo no estoy de acuerdo con esa idea, tengo que aceptar la posición oficial de mi Parlamento, con la que políticamente también estoy de acuerdo. Pero creo que queda explicada la mínima diferencia con el profesor Roig.

Senén Florensa

Molt bé. Jo crec, de totes maneres, que amb les intervencions que hi està havent es dóna resposta a moltes de les possibles preguntes que altres presents aquí haurien pogut fer, però de totes maneres tenim encara un temps addicional per a atendre'n més. Per qui les vulgui fer, ara és el moment.

A veure, jo m'animaria a preguntar una cosa que ara ha sorgit, que són les diferències entre països. Aquí sempre ens movem en la tensió entre supranacionalitat i intergovernamentalitat en tots els temes comunitaris i de la Unió Europea. I en això, a més, hi ha diferències entre el tarannà de països més euroescéptics, com ara la Gran Bretanya, o de més entusiastes, bé, com ha estat per exemple la posició espanyola tradicionalment i fins avui i espero que en el futur. Com hi juga, això? És a dir, no sé qui dels tres podria respondre, però estic segur que en el debat més genèric, més polític de fons

de la velocitat de creuer que ha d'agafar la Unió Europea cap a una unió més important, com hi juga això des del punt de vista de la incidència? És a dir, s'utilitza políticament, com deia el professor Roig fa un moment, no només quant al contingut dels temes, sinó quant a la velocitat de marxa del procés d'unificació europea?

S'utilitzen també els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat i la intervenció dels parlaments dels estats, o dels parlaments de les entitats subestatals, en aquest sentit, no només del fons, del tema concret o del debat competencial que pugui presentar el sistema de subsidiarietat, sinó també des del punt de vista de posar pals a les rodes o facilitar el procés polític general d'unificació europea? Té sentit polític, això, o no?

Eduard Roig

Sens dubte que en té. No debemos olvidar que toda la discusión sobre el principio y la participación de los parlamentos surge, al menos por una parte, como una idea de freno al avance comunitario.

Otra cosa es que, como en el fondo creo que acordábamos todos, ese uso no ha tenido ningún éxito hasta ahora. Ni el Tribunal de Justicia se ha sumado a él ni las intervenciones de los parlamentos nacionales hasta ahora han significado vetos relevantes al proceso decisorio. Pero es cierto que surge como tal y, por lo tanto, que en la cabeza de las instituciones europeas está siempre ese miedo a que eso pueda derivar como tal.

Y es un miedo razonable en la medida en que, en los países más tradicionalmente euroescépticos, el grado de euroescepticismo es muy superior en el parlamento que en el gobierno; porque inevitablemente el gobierno se ve introducido en la propia dinámica de decisión comunitaria, en la dinámica de negociación, y acaba negociando su aceptación de la iniciativa comunitaria a cambio de determinados elementos, mientras que el parlamento, normalmente, que no está directamente imbricado en esa dinámica, tiende a ser un defensor más radical de su postura inicial de rechazo.

Por lo tanto, lo razonable es que ese funcionamiento, o que la introducción de mecanismos de intervención de los parlamentos agrave la posición de freno que están llevando a cabo esos países. Frente a eso, lo cierto es que el mecanismo en otros países funciona, como veíamos ahora, no como freno, sino como acicate a la auténtica intervención y a la discusión por parte de los parlamentos.

Dicho esto, eso que era un miedo presente en el momento de la Convención y en el momento del Tratado, creo que está en la raíz de esa voluntad de diferenciar entre subsidiariedad y proporcionalidad, y de decir: «oiga, la intervención negativa de los parlamentos nacionales, cuanto más pequeña y acotada sea, mejor». Sin embargo, la experiencia nos demuestra que ese miedo no está muy justificado en la práctica: incluso en los parlamen-

tos más tradicionalmente euroescépticos, si llegamos a momentos en que la decisión del parlamento sea muy relevante, el peso de sus gobiernos ya se encargará de que el parlamento y de que la mayoría parlamentaria dibuje su posición de un modo suficientemente abierto como para llegar después a un acuerdo.

No debemos olvidar nunca que la participación parlamentaria no es algo que vaya al margen de lo que hacen los gobiernos, sino que inevitablemente, y yo creo que positivamente, está muy vinculada a la posición de los gobiernos: por el peso del gobierno en la preparación de la decisión parlamentaria y por el peso del gobierno en la posterior negociación europea. Va a ser muy difícil encontrarnos con un choque entre un parlamento y su gobierno. Y eso va a racionalizar mucho las posiciones parlamentarias. Pero es una opinión, mientras que yo creo que vosotros, que conocéis más la práctica, igual me decís que no, que no, y que sí hay muchos problemas.

Francisco Gómez Martos

Ha habido dos modificaciones básicas después del Tratado de Lisboa que han cambiado radicalmente la forma de hacer las leyes a nivel europeo. La primera es que el Consejo tiene que actuar con total transparencia. Ya no puede ir un gobierno y decir que ha dicho una cosa, o dice una cosa en conciliáculo en Bruselas, en una sala de reunión sin que nada se sepa, a puerta cerrada, y decir otra cosa a la prensa cuando sale.

El hecho de que todos los procedimientos legislativos sean transparentes, públicos —el parlamento lo fue siempre—, añade una nueva dimensión. Y, segundo, la participación de los parlamentos nacionales y de los regionales con competencias legislativas. Estos dos parámetros. Y desde mi punto de vista un tercero, que se va a producir en noviembre de 2014, cuando cambie el sistema de adopción de decisiones en el Consejo, con la entrada en vigor del sistema de mayorías, va a ser mucho más difícil para países como España conseguir minorías de bloqueo. Y por tanto, la relación, el equilibrio de fuerzas entre los parlamentos nacionales y los gobiernos va a cambiar radicalmente.

Estos parámetros, desde mi punto de vista, hacen que no se pueda explicar como una tendencia general. El Parlamento Europeo no está en contra, por ejemplo, de analizar a fondo el principio de proporcionalidad. Y yo les voy a aconsejar que lean una resolución que se acaba de adoptar el jueves, el 13 de septiembre pasado, el jueves pasado. Si me permitís, voy a leer dos o tres párrafos para que comprendáis muy bien cuál es la filosofía del Parlamento Europeo.

Por ejemplo, en el punto 7 —es un informe anual que se publica como respuesta al informe sobre la subsidiariedad y proporcionalidad que, en virtud del artículo 9 del Protocolo 2, la Comisión tiene la obligación de presentar al

resto de las instituciones europeas. Pide que se efectúe un análisis independiente, encargado por la Comisión, que tiene los medios económicos, «que estudie el papel de los parlamentos locales o regionales por lo que respecta al control de subsidiariedad», y «recuerda, a este respecto, la plataforma de Internet IPEX, financiada por el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales, que resulta especialmente útil para el intercambio de información en el marco de los procedimientos de control».

Entre lo que se dice y lo que se dice entre líneas se dicen muchas cosas. Se dice claramente que hay que hacer esfuerzos mucho mayores para tener en cuenta la sensibilidad regional en el ámbito europeo. Se dice también, en su caso, y estudiando las modalidades de actuación, que algunos parlamentos regionales con competencias legislativas, quizás, en su día, podrían tener una fórmula de participación en IPEX. Lo importante es el intercambio de información.

Otro de los aspectos que hemos abordado aquí, el hecho de que los parlamentos regionales con competencias legislativas tienen cuatro semanas, según la ley española, para reaccionar dentro del plazo de ocho semanas. Considera que debe examinarse si los plazos establecidos en los tratados para que los parlamentos nacionales lleven a cabo sus controles de subsidiariedad son suficientes. Propone que el Parlamento Europeo, la Comisión y los parlamentos nacionales investiguen el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos parlamentos.

Otro de los problemas: ocho semanas es un plazo que no permite hacer un análisis, sobre todo en los países federales o cuasifederales, con regiones que tienen competencias legislativas importantes. No, no existe tiempo suficiente para hacer un análisis, sobre todo en casos de disposiciones en las que hay evaluaciones de impacto que hay que analizar.

Dos párrafos más, el punto 20. Destaca que es esencial que el control del principio de subsidiariedad se amplíe a los niveles regional y local en los estados miembros. Y el punto 21 pide a los parlamentos nacionales que, de conformidad con el protocolo sobre la subsidiariedad, consulten a los parlamentos regionales que poseen competencias legislativas. Y pide a la Comisión que a la hora de controlar la subsidiariedad, y especialmente los informes anuales sobre subsidiariedad y proporcionalidad, tenga en cuenta el papel de los parlamentos regionales que poseen competencias legislativas.

Luego, claramente el Parlamento Europeo está pidiendo a la Comisión que refuerce sus lazos con los parlamentos regionales y locales con competencias legislativas y que vayamos cada vez más insertando la sensibilidad de la sociedad europea en los distintos niveles de adopción de decisiones políticas. Esto es una posición oficial del Parlamento, adoptada el jueves pasado en Estrasburgo. Luego no se puede decir, desde ese punto de vista, que la

institución para la que trabajo es reticente a avanzar en la interpretación del principio de subsidiariedad.

Evidentemente, lo que sí quiere es evitar que ciertos parlamentos que claramente no están a favor de profundizar el proceso de unidad europea puedan tener más ocasiones de bloquear las propuestas legislativas. Pero coincido plenamente con el profesor Roig.

Senén Florensa

Bé, a mi em sembla que és extraordinàriament interessant, perquè vegem que hi ha dos vessants igualment importants en què treballar. D'una banda, hi ha la millora dels mecanismes pels quals es pugui exercir més bé la intervenció en el control del principi de subsidiariedad per part del Parlament de Catalunya, en aquest cas, com dels altres parlaments en els diferents estats membres.

Però, d'altra banda, aquest aspecte potser més substancial i més polític, que en el fons el que ens mostra és com, per aquesta via, el que s'està fent és profundir en la democràcia europea i com aquest instrument que havia estat dissenyat, pel que estem veient, originàriament, per frenar una mica el possible expansionisme de l'activitat legislativa i d'execució al nivell europeu —Unió Europea, diguem-ne—, avui, en canvi, està donant els efectes contraris, està obrint la participació en el debat dels ciutadans en les decisions polítiques comunitàries i, per tant, reforçant aquesta evolució de la Unió Europea cap a una major integració i a una major participació dels ciutadans a través d'una major conscienciació política i participació política en aquesta democràcia europea en construcció.

Per tant, és aquesta paradoxa a què ens referíem abans que dóna aquests resultats interessants.

Bé, més preguntes o intervencions? Queden per a la segona sessió? Hi ha algun dels intervinguts que vulgui dir res més?

Carmen Sánchez-Abarca

Solo me gustaría precisar que estamos hablando del objetivo del sistema de control de subsidiariedad establecido en los tratados y, por supuesto, de que la idea teórica es un posible freno de las iniciativas legislativas europeas, pero, en el fondo, ni el propio sistema está diseñado para eso, porque los umbrales son altísimos, es extremadamente complicado llegar a alcanzar cualquier umbral: hemos tardado tres años en llegar al primero, por lo tanto yo me quedaría más bien con la finalidad de conseguir mayor legitimidad democrática para la Unión Europea, que es, de hecho, lo que se está consiguiendo.

Senén Florensa

Em sembla un colofó adequat a tota aquesta primera taula.

Moltes gràcies pel seu interès i la seva participació.

La participació dels parlaments nacionals i regionals en l'aplicació del principi de subsidiarietat: millors pràctiques, reflexions i propostes per a l'aplicació a Catalunya

Joan Auladell (director general de Relacions Institucionals i amb el Parlament)

Bon dia a tothom. Començaríem la segona ronda d'aquesta jornada, que dedicarem, evidentment, a la participació dels parlaments nacionals i regionals en l'aplicació del principi de subsidiarietat i, sobretot, a les millors pràctiques, reflexions i propostes per a l'aplicació a Catalunya.

En la primera part de la jornada hem vist el fonament teòric del principi de subsidiarietat i de proporcionalitat. La manera com s'intercanviava informació i com es procedia al procediment legislatiu per part de la Unió Europea, i ara anem a veure com podem aprofundir en aquest mitjà per tal que les competències de la Generalitat de Catalunya i del Parlament siguin degudament defensades en tota la seva intensitat.

En aquesta segona ronda tenim tres ponents, també, excellentment qualificats per a la intervenció, que són el senyor Manuel Delgado-Iribarren, el senyor Miquel Palomares i la senyora Gracia Vara.

L'aplicació del principi de subsidiarietat a les Corts Generals

Joan Auladell

Començarem donant la paraula al senyor Manuel Delgado-Iribarren. Primer presentaríem el seu currículum. El senyor Delgado-Iribarren és llicen-

ciat en dret per la Universitat Complutense de Madrid. És lletrat de la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals. Forma part del Cos de Lletrats de les Corts Generals espanyoles des del 1983 i en tots aquests anys ha desenvolupat la tasca de lletrat en diferents comissions. El 1996 va ocupar el càrrec de director de les comissions del Congrés dels Diputats. Ha estat secretari general adjunt per als assumptes administratius del Congrés dels Diputats entre el 1996 i el 2000, i també secretari general adjunt per als assumptes parlamentaris entre el 2000 i el 2004. Des del 2004 és director de la Secretaria Tècnica de la Junta Electoral Central i lletrat de la Comissió Mixta per a la Unió Europea. Té una gran experiència docent en l'àmbit del dret comunitari i en diferents universitats de Madrid i ha estat ponent de cursos sobre dret constitucional i dret comunitari europeus organitzats per diferents entitats i en diferents parlaments autònoms. També ha desplegat una àmplia activitat docent i ha prestat serveis de consultoria en països europeus i, en un marc més internacional, en diferents parlaments iberoamericans.

Profesor Delgado-Iribarren, muchísimas gracias, muy bienvenido. Tiene usted la palabra.

Manuel Delgado-Iribarren (lletrat de la Comissió Mixta per a la Unió Europea de les Corts Generals)

Muchas gracias, es un placer estar aquí con ustedes. Agradezco al Parlamento de Cataluña que haya querido contar conmigo de nuevo, como lo hizo hace dos años, para tratar este mismo tema.

Voy a aprovechar lo tratado en la mesa redonda anterior para dejar de lado toda la parte teórica del control de subsidiariedad. Recordemos simplemente que es el artículo 12.b del Tratado de la Unión Europea, y sobre todo los protocolos 1 y 2, donde se detalla en qué consiste ese examen de subsidiariedad.

La normativa legal de desarrollo del control de la aplicación de ese principio por las Cortes Generales es la recogida en la Ley 8/1994, con las modificaciones introducidas por las leyes 24/2009 y 38/2010; esas últimas dos modificaciones son precisamente para adaptarlo al Tratado de Lisboa. La documentación que les han repartido tiene ya esa incorporación.

El desarrollo reglamentario, al tratarse de una comisión mixta, y no habiendo sido aprobado todavía el reglamento de las Cortes Generales, se encuentra en la Resolución de las mesas de ambas cámaras de 21 de septiembre de 1995, modificada por la Resolución de 27 de mayo de 2010, que regula el procedimiento específico.

Mi propósito es, primero, recordarles muy brevemente qué es lo que se está haciendo en este momento en la Comisión Mixta de la Unión Europea. A continuación me referiré a lo que entiendo que cabe considerar como pre-

cedentes y buenas prácticas que se han llevado a cabo hasta ahora, y, finalmente, haré alguna reflexión sobre esas prácticas sobre lo que podría realizarse en el futuro.

Comenzaré por el procedimiento. Tengo aquí una parte de la presentación de un compañero mío, Ignacio Carbajal, que vino conmigo en la anterior ocasión, que creo que es especialmente útil para explicar ese procedimiento.

Como saben, las propuestas legislativas se envían por la Comisión Europea, por vía electrónica, y de forma automática se remiten a los parlamentos de las comunidades autónomas. Todo se hace por vía electrónica y de forma inmediata. Está en la propia Ley 8/1994 el que las Cortes no entran a prejuzgar si hay competencias autonómicas o no afectadas, sino que todas ellas, con independencia del contenido y de la materia se remiten sin más.

A primera hora le preguntaban a mi compañera Carmen: «¿Y qué es lo que se hace a partir de entonces?» Pues lo que se hace es que la Secretaría prepara un índice electrónico semanal de todos los documentos que se han recibido. No solamente de las propuestas legislativas europeas sino de los dictámenes que hayan podido elaborar los parlamentos autonómicos, los informes que el Gobierno haya podido remitir, los órdenes del día del Consejo y el resto de documentación europea.

Es un índice electrónico con diferentes apartados, dependiendo de las materias, que se envía todos los lunes con todo lo que haya podido entrar en la semana anterior y, en el caso de que no haya habido reunión de la Mesa y Portavoces, con lo recibido desde la última reunión. Es decir, abarca un período que puede ser de una semana, si la reunión última ha sido en la semana, pero si, por lo que fuere, por ejemplo al comienzo de un período de sesiones, no es así, ese índice abarca todo el período en el que no había reuniones parlamentarias.

Ese índice electrónico permite acceder de forma inmediata y se remite a todos los miembros de la Comisión Mixta. Y ese índice electrónico permite acceder de forma inmediata a la propuesta legislativa y a todos los documentos de la Comisión. Se trata de un instrumento muy útil, y que de una forma bastante sencilla y práctica nos permite examinar la ingente documentación recibida. Esta tarea la lleva a cabo una documentalista muy competente y eficaz, adscrita de manera permanente a la Comisión Mixta. Sobre la base de ese envío semanal con todos los documentos, el segundo elemento del sistema es el órgano encargado de conocer y filtrar los documentos. En la propuesta inicial que la propia Comisión Mixta elaboró, pensó en una ponencia, o un grupo de trabajo, pero el criterio fue sustituido por las mesas del Congreso y del Senado y se optó por algo que a mí, en principio, no me parecía la solución idónea pero que debo decir que después ha funcionado muy bien, como era la de encomendar esta tarea a la Mesa y los portavoces de la propia Comisión

Mixta ¿Esto qué permite? Pues permite —me adelanto a lo que iba a decir después— incluir esta materia en el orden día de las reuniones ordinarias de la Mesa con los portavoces de la Comisión Mixta.

Tiene, además, una ventaja añadida, como se verá a continuación. La Mesa y los Portavoces examinan toda la documentación, propuesta legislativa a propuesta legislativa y decide en cuáles entra a hacer un examen de subsidiariedad. No siempre, porque haya dudas sobre el respeto al principio de subsidiariedad. En muchos casos simplemente por la importancia de la materia. Se entiende que es una iniciativa de suficiente identidad como para que merezca un examen, y se van designando ponentes.

Esta es otra de las variantes. El ponente es un ponente individual, cosa que es una práctica completamente nueva en las Cortes Generales, en las que siempre ha habido ponencias colegiadas. No, el colegio está en la Mesa y Portavoces, pero el ponente es individual. Y es de diferentes partidos. Normalmente es de los dos grandes partidos, porque buena parte de los partidos minoritarios ni siquiera pueden acudir a la reunión de la Mesa y Portavoces, por las diferentes tareas parlamentarias que deben realizar. Pero ha habido ponentes, por ejemplo, de Convergència i Unió, y de UPyD. La Mesa y los Portavoces, por regla general, además de nombrar ponente, fijan la sesión concreta en la que se va a debatir el informe del ponente. El ponente sabe entonces el tiempo que tiene, y a partir de este momento estudia el asunto con el apoyo de los informes del Gobierno y de los dictámenes que los parlamentos de las comunidades autónomas puedan elaborar.

Ese informe se distribuye, si es posible, con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas. También la distribución se hace por vía electrónica, porque es la manera de poder llegar de forma inmediata. Y ese texto es el que delibera y vota la Comisión Mixta.

Hay otras posibilidades legales. Así que dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los miembros puedan instar a la apertura del procedimiento. En la práctica, basta con que cualquier grupo pida que se abra el procedimiento para que se lleve a cabo. Hasta ahora ha funcionado a base de consenso y nadie discute la apertura del procedimiento. No ha habido que utilizar otras vías. Hay también la posibilidad prevista en el Reglamento, hasta ahora no utilizada, de que los plenos de las cámaras puedan avocar la decisión. Y en ese caso simplemente se trataría de que, si lo solicita el Pleno de una cámara el dictamen que pueda haber aprobado la Comisión Mixta se someta a la decisión final de los plenos de las cámaras.

Bueno, tienen aquí una pequeña estadística que, como la he repartido no la voy a repetir. Simplemente quiero advertirles que la práctica parlamentaria de este procedimiento se reduce a un período breve de tiempo. Cabe, no obstante, subrayar que durante el último año de la pasada legislatura se aprobaron dos dictámenes de disconformidad y tres dictámenes de conformidad con

observaciones. Y en lo que llevamos de nueva legislatura se han adoptado dos dictámenes de disconformidad y tres con observaciones.

Sucede que en ocasiones los dictámenes de disconformidad no son por problemas de estricta subsidiariedad política. ¿Por qué? Porque, efectivamente, yo creo que la subsidiariedad es un principio que, tal y como está previsto, sin duda tiene un carácter político, pero puede haber elementos jurídicos que incidan y puedan determinar la vulneración del principio.

Por ejemplo, cuando decíamos esta mañana que hay una serie de deberes formales que la Comisión debe cumplir, los que dice el Protocolo, el incumplimiento de esos deberes formales sí puede dar lugar —y lo ha declarado ya alguna vez el Tribunal de Justicia— al incumplimiento del principio de subsidiariedad por no cumplir el deber formal de motivar. Ese deber formal de motivar, la insuficiencia de la motivación por parte de la Comisión ha dado lugar a dos dictámenes de disconformidad. Uno, en la anterior legislatura, y otro, en esta. Que no son tanto porque no se considere necesaria la acción de la Unión Europea sino porque hay una insuficiencia de información por parte de la Comisión que no lo ha motivado de forma clara, con esos indicadores cualitativos y cuantitativos que debe aportar para justificar su iniciativa. Y en alguna otra ocasión se ha utilizado porque se entendía que se estaba vulnerando el Tratado. Por una cuestión de título jurídico. Era, si no recuerdo mal, el tema famoso de las lenguas, de la utilización de las lenguas en el caso de la Agencia de Marcas. Visto el procedimiento y los resultados obtenidos hasta ahora, me voy a detener en los precedentes y buenas prácticas de este período.

Voy a referirme a algunas de ellas, que yo entiendo que se han dado. Por una parte, en la Comisión Mixta se ha entendido que este control de la aplicación del principio de subsidiariedad tiene una función primordialmente política. Lo que examinan los parlamentos nacionales no se limitan a verificar los títulos jurídicos de la iniciativa sino que hacen un examen prevalentemente político.

Los letrados de la Comisión Mixta preparamos los antecedentes y el marco jurídico de la propuesta legislativa. Pero los fundamentos concretos por los que esa iniciativa se ajusta o no al principio de subsidiariedad son redactados por el ponente de acuerdo con los criterios políticos que entienda por convenientes.

La segunda idea a remarcar es la importancia de la voluntad política en esta materia. Yo recuerdo cuando se inició este tipo de discusión sobre la posibilidad de control del principio de subsidiariedad que se insistía mucho en la necesidad de medios: «hay que tener muchos medios». Bueno, para mí lo más importante es la voluntad política, la voluntad política de los miembros de esa Comisión, la encargada de llevar a cabo el examen, porque sin esa voluntad política los medios van a dar igual. Es verdad que hacen falta medios,

después voy a hacer referencia a ello también, pero este elemento me parece absolutamente fundamental.

Y también el liderazgo presidencial. Los liderazgos hoy día son casi necesarios en nuestra sociedad, pero en este caso yo creo que los presidentes de este tipo de comisiones tienen que ejercer el liderazgo. La actividad un poco frenética que tuvo la Comisión Mixta en la pasada se debió al impulso de su presidente con el apoyo también imprescindible de los portavoces. Los portavoces deben estar involucrados. Y deben entender que esto es importante. De lo contrario resulta muy difícil poder llevar a cabo esta labor.

Y después —tercera idea—, lo que les planteaba de la búsqueda de consenso. Yo creo que también es importante, y por eso ha habido muy pocos dictámenes en los que se ha votado. Muy pocos. Y ha habido dictámenes que se han modificado a petición de algún grupo de la oposición. Se han modificado en algún punto, incluso, renunciando la mayoría a mantener cosas que quería decir, a cambio de buscar ese tipo de consenso. A mi me parece que son elementos importantes, que deben destacarse.

Otro punto, la relevancia relativa de los informes del Gobierno. Cuando se empezó a estudiar esta materia, destacábamos —yo el primero— lo importante que era el informe del Gobierno. El informe del Gobierno nos parecía que era básico, que sin informe del Gobierno no se podía hacer.

Yo debo decir que, en este momento, buena parte de los informes se han hecho sin que llegara el informe del Gobierno. Simplemente porque no dio tiempo y el plazo para decidir se agotaba. En este momento yo creo que con la información que aporta directamente la Comisión Europea en torno a cualquier propuesta legislativa, el Parlamento tiene, por regla general, salvando excepciones, argumentos suficientes para evaluar la subsidiariedad. En mi opinión, lo que aporta el informe del Gobierno es, y también es importante, su criterio político sobre la materia. Es el criterio político del Gobierno, y su visión sobre la posición probable de otros gobiernos o instituciones de la Unión.

Les hablaba también de las reuniones semanales o quincenales de la Mesa y Portavoces. Me parece un elemento absolutamente esencial. Esto es lo que yo creo que ha permitido llevar a cabo estos controles. Es un instrumento de filtro, con parlamentarios especializados, que saben de lo que están hablando. No especializados en todas las materias, lógicamente, y por eso en ocasiones se designa ponentes que no asisten a esa reunión pero que sean expertos en esa materia. Existe la posibilidad de que la Comisión Mixta pueda pedir a alguna otra comisión que elabore un informe previo. Sin embargo, con los plazos tan reducidos que tenemos resulta prácticamente imposible el poderlo llevar a cabo. En la práctica de resolver se salva la cuestión de la flexibilidad de las sustituciones en el funcionamiento de las comisiones.

Alguna otra peculiaridad: la posibilidad de sesión extraordinaria. Ha habido una sesión extraordinaria de la Comisión Mixta para tramitar estos informes. Claro, porque fijense, el gran problema que tenemos aquí es que en la Unión Europea los meses de julio y de enero computan en los dos meses de que se dispone para llevar a cabo este control. Saben que ha habido un acuerdo general en las instituciones europeas para que el mes de agosto no compute en las ocho semanas, pero enero y julio sí, y se dio la circunstancia de que hubo que convocar una sesión extraordinaria para tramitar algún informe.

Y el último punto: reforzamiento de los medios personales. Yo creo que este tema va al final, no al principio, como decía antes. Pero no es menos cierto que, sin medios personales y materiales no se puede actuar de manera razonable. Es fundamental, sin duda. En nuestro caso ha sido muy limitado, la documentalista de la que les hablé antes, y mi querida compañera Carmen Sánchez-Abarca, aquí presente, que ya les ha contado la importante y eficaz tarea que lleva a cabo.

Algunas reflexiones finales para concluir. Yo creo que en esta materia hay que ser realista. Lo habéis dicho antes. La materia es compleja, los plazos son reducidos. Además incide la actividad parlamentaria y períodos de sesiones, hay elecciones, hay otras circunstancias. Y los plazos europeos no se ven afectados por este tipo de situaciones. Hay que contar con que también existe un interés limitado por parte de los parlamentarios en estas materias. Y además a lo mejor no pueden dedicarle todo el tiempo que quisieran, sobre todo en el caso de los grupos minoritarios, que un mismo parlamentario debe intervenir en varias comisiones simultáneas.

Y, después, la repercusión mediática es inapreciable. A mí me parece que es inapreciable, apenas tienen cabida en los medios.

Una segunda idea es que a mi juicio es el momento para dar el paso de la cantidad a la calidad. Yo creo que es importante seleccionar los temas y establecer prioridades. Precisamente por esa visión realista de que no hay tiempo para todo.

Y no hay que perder de vista que lo importante es la influencia política. Es decir, la subsidiariedad —se ha dicho ya, yo no quiero entrar mucho en ello—, evidentemente, estaba pensada para restringir la actividad de la Unión Europea, pero, claro, vulnerar el principio de subsidiariedad, salvo por temas formales, es una cuestión que debe ser una cuestión extrema, para situaciones difíciles, complicadas.

Otra cuestión importante es que hay que intentar salir de la «cuasiclandestinidad» en esta materia, es decir, hay que intentar dar una mayor difusión. Se está intentando que las webs de las cámaras tengan un apartado especial dedicado a la Unión Europea, en el caso de las Cortes, en el que al menos se pueda introducir información como la que ahora voy a mencionar.

Otro punto: mejor aprovechamiento mutuo de los trabajos entre las Cortes y los parlamentos autonómicos. Así, se ha puesto en práctica algo que nos habían pedido los parlamentos autonómicos, en una reunión de la CALRE: que cuando la Comisión Mixta abra un procedimiento de subsidiariedad se comunique a los parlamentos autonómicos. Otro es la inclusión en los dictámenes de la Comisión Mixta de una breve síntesis de los informes de los parlamentos autonómicos. Hay otra cuestión que sería muy de agradecer, la eliminación de comunicaciones no sustantivas por los parlamentos autonómicos. Se reciben gran cantidad de comunicaciones de parlamentos autonómicos indicando que no van a examinar la iniciativa. Lo mismo han hecho las propias Cortes. Porque algunos de los parlamentarios pensaban: «vamos a mandarlo todo a la Comisión Europea», y yo creo que fue una buena reflexión decir: «no, vamos a mandar aquello que entendemos que puede tener interés». Mandar un informe diciendo que, a nuestro juicio, cumple el principio de subsidiariedad..., pues mire usted, ya la Comisión lo sabe, vamos a mandarlo cuando entendemos que incumple o queremos hacer alguna observación, queremos pedir alguna contribución. Eso sí, las Cortes no van a salir en lo alto del ranking, ni van a batir los récords de otros parlamentos.

Y además, está la inclusión en la web de las Cortes Generales —lo que decía antes— tanto de los informes completos de los parlamentos autonómicos, como de las contestaciones de la Unión Europea. La Comisión Europea está contestando a los parlamentos nacionales. Y vuelvo a decirlo: no solamente cuando declara la vulneración sino también cuando presenta observaciones; contesta. Para mí, quizás la única objeción es que a veces la contestación es puramente burocrática, sin entrar en el fondo del asunto.

El último punto, y con eso concluyo. Me parece que lo más importante que ha tenido todo este debate y todo este sistema de control es el seguimiento sistemático y el debate en los parlamentos nacionales de la actividad legislativa en la Unión Europea. Yo creo que ese es el gran salto hacia adelante que se ha producido. En el caso de la Comisión Mixta para la Unión Europea, yo llevo en ella desde el año 2004 y debo decir que el salto es cualitativo. No tiene nada que ver esta Comisión Mixta con la que yo me encontré en el año 2004. Y es una comisión que en este momento sigue la actividad parlamentaria, con sus limitaciones, como siempre, pero con un seguimiento sistemático de las iniciativas europeas y un debate notable. A partir de ahí hay que intentar hacer buenos dictámenes en aquellos puntos realmente de interés, sintéticos, porque de nada vale un dictamen de cincuenta páginas que nadie va a leer, y ese yo creo que es el camino en que deben ir avanzando los parlamentos nacionales.

Muchas gracias.

Joan Auladell

Muchísimas gracias, profesor Delgado.

L'aplicació del principi de subsidiarietat al Parlament de Catalunya

Joan Auladell

I ara cediríem la paraula a una persona ben coneguda d'aquesta casa, que és el senyor Miquel Palomares. Cal dir, del proper ponent, que és llicenciat en dret per la Universitat Autònoma de Barcelona, màster en estudis internacionals per la Universitat de Barcelona i doctor en dret per aquesta mateixa universitat. És lletrat del Parlament de Catalunya des de l'any 2008. Anteriorment, des del 1993, ha estat professor titular de la Universitat de Barcelona, a l'àrea de Dret Internacional Públic i Relacions Internacionals. En la seva trajectòria com a docent universitari ha participat en molts projectes de recerca i és autor de diverses publicacions sobre dret comunitari en revistes especialitzades. Entre els seus darrers articles ha tractat de manera aprofundida sobre la participació del Parlament de Catalunya en l'aplicació i el control del principi de subsidiarietat.

Moltes gràcies.

Miquel Palomares (lletrat del Parlament de Catalunya)

Moltes gràcies. Bé, jo voldria començar la meva participació agrant a la Secretaria d'Afers Exteriors la invitació que m'ha formulat per tal de participar en aquesta jornada, que entenc que té interès i és especialment oportuna.

En la meva exposició tractaré d'identificar alguns problemes que considero que s'han evidenciat en la pràctica del Parlament relativa a la funció de control del principi de subsidiarietat, i també intentaré proposar algunes idees que, en el cas que fossin encertades, entenc que podrien contribuir a millorar o superar els problemes que esmentaré.

Així, doncs, en primer lloc em referiré, més genèricament, a una sèrie de dificultats que des del meu punt de vista es deriven tant de la regulació com de la pràctica adoptada pel Parlament de Catalunya en compliment d'aquesta funció. En segon lloc, més específicament, alludiré a les dificultats del Parlament per disposar de la informació adequada per exercir aquesta funció. I finalment, em referiré a la manca d'efectes jurídics dels dictàmens adoptats pel Parlament en aquest marc.

En primer lloc, voldria destacar algunes dificultats que, des del meu punt de vista, es deriven tant de la regulació com de la pràctica adoptada pel Parlament en compliment d'aquesta funció. Des del meu punt de vista, dels treballs del grup de subsidiarietat de la Convenció Europea i de la mateixa regulació del Tractat de Lisboa es desprèn que l'objectiu del procediment d'alerta ràpida era integrar la política europea en el treball quotidià dels parlaments

per tal d'acostar aquesta política als diputats i, en darrer terme, als ciutadans, i rebatre d'aquesta forma les crítiques a l'anomenat «dèficit democràtic del sistema institucional de la Unió».

El procediment d'alerta ràpida, tal com està regulat en l'actualitat en el Tractat de Lisboa, i en el cas de l'Estat espanyol en la Llei de la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea, des del meu punt de vista no contribueix per si mateix a aquest objectiu d'integrar la política de la Unió Europea en el treball quotidià del Parlament de Catalunya.

La regulació configura aquest procediment com un mecanisme d'informació en un moment molt avançat del procediment legislatiu comunitari, com s'ha dit ja aquí, i aquest fet, juntament amb la manca de temps per a una anàlisi rigorosa, que també s'ha destacat avui, o l'exclusiva consideració de les qüestions relatives a la subsidiarietat, estan portant al desinterès per part dels diputats i estan comportant el risc de banalització d'aquest procediment.

Una prova d'aquest fet és que el nombre de dictàmens elaborats pel Parlament de Catalunya en aquest marc ha anat decreixent des que es va iniciar aquest procediment. I, a diferència d'això, els dictàmens i escrits enviats pels parlaments nacionals a les institucions de la Unió, des de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa en virtut d'aquest procediment, han anat augmentant, com ens ha recordat el senyor Francisco Gómez, del Parlament Europeu.

La superació d'alguns d'aquests problemes requeriria, des del meu punt de vista, que el procediment d'alerta ràpida es configurés com un element més d'una política més àmplia del Parlament de Catalunya amb relació a la Unió Europea. La necessitat d'aquesta política es fonamenta en el fet que l'activitat política i legislativa de la Unió Europea condiciona i emmarca les funcions parlamentàries dels estats membres.

I, a més a més, com s'ha dit avui molt bé aquí, el Tractat de la Unió Europea disposa expressament que els parlaments han de contribuir al funcionament de la Unió. Així, els tractats preveuen una actuació parlamentària en el sistema institucional diferent de l'actuació exercida de forma habitual fins ara pels governs. En aquest sentit, el procés de construcció europea reflecteix una tendència vers la parlamentarització —també s'ha dit avui aquí— del sistema d'adopció de decisions, tal com es manifesta, a títol d'exemple, en el Tractat de Lisboa, en l'augment de poders al Parlament Europeu o en la mateixa participació dels parlaments nacionals o parlaments regionals amb competències legislatives en diferents àmbits de la Unió Europea, i no només en el control del principi de subsidiarietat.

Per tant, el control del principi de subsidiarietat es configura com un dels mecanismes, modest però no menystenible, en l'innovador procés d'associació parlamentària en el sistema d'adopció de decisions de la Unió Europea. De fet, el sistema parlamentari representatiu —em sembla que també s'ha argumentat avui aquí— és un element nuclear i recurrent de la idea d'Europa tal com

ha estat desenvolupada en la història del pensament per autors com el comte de Saint-Simon, Emil Ludwig, James Lorimer o Richard Coudenhove-Kalergi, per esmentar-ne només alguns.

Aquesta política parlamentària més àmplia amb relació a la Unió Europea que podria desenvolupar el Parlament hauria de tenir com a objectiu fer arribar a les institucions de la Unió les aportacions i els interessos de la Generalitat. Des del meu punt de vista, aquesta estratègia, aquesta política més àmplia afavoriria que la política de la Unió Europea s'integrés en el treball quotidià del Parlament de Catalunya.

Per tal d'assolir aquest objectiu s'haurien de distingir dos moments diferents en el procés legislatiu de la Unió. Una primera fase prelegislativa, abans de la proposta formal de les institucions de la Unió, relativa a una iniciativa legislativa, i una segona fase, ja pròpiament legislativa, en què s'emmarca el procediment d'alerta ràpida. Ja s'ha dit avui aquí que la primera d'aquestes fases és l'essencial per a assolir l'objectiu de fer arribar els interessos i aportacions del Parlament a les institucions de la Unió.

A més, tant el Tractat de Lisboa com la pràctica de les institucions permeten aquesta possibilitat. Així, de conformitat amb l'article 2 del Protocol número 2, annex als tractats, la Comissió Europea té el deure de dur a terme àmplies consultes que tinguin en compte la dimensió regional abans de proposar un acte legislatiu. I de la mateixa manera, la Comissió Europea encoratja els parlaments dels estats membres a establir un diàleg polític sobre les seves iniciatives. Així, a través d'aquest diàleg polític, els parlaments poden fer arribar a la Comissió Europea les observacions sobre el contingut de les iniciatives legislatives o de les iniciatives de la Comissió i no limitar-se, en aquest diàleg polític, al tema de la subsidiarietat.

I aquesta possibilitat és especialment significativa, aquest diàleg polític amb la Comissió. En una fase prelegislativa és especialment significativa, atès que la Comissió està buscant informació i definint la seva estratègia. Per tant, l'avantatge d'aquest diàleg polític amb la Comissió sobre el procediment d'alerta ràpida és que els parlaments poden tenir un paper constructiu i no només paralitzador, com seria el cas del procediment d'alerta ràpida.

I, de fet, la pràctica mostra una utilització intensa d'aquest diàleg polític entre la Comissió i els parlaments dels estats membres. Així, els parlaments han enviat 622 opinions a la Comissió durant l'any 2011, en virtut d'aquest diàleg polític.

Per tal que el Parlament pogués desenvolupar una estratègia europea, caldria una selecció i una identificació de les iniciatives europees més rellevants per part de la Generalitat. Ja s'ha dit avui aquí que la selecció i prioritització de les iniciatives de la Unió Europea és l'element essencial per exercir aquesta funció amb eficàcia.

En el cas del Parlament de Catalunya, la previsió reglamentària que sigui la comissió competent per raó de la matèria la que realitzi la funció de con-

trol del principi de subsidiarietat no ha permès fer aquesta tasca de selecció ni ha permès una visió de conjunt de la política de la Unió Europea.

La diversitat de matèries, el volum de treball, les responsabilitats que configuren l'ordre del dia de les diferents comissions, inclosa la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea, no han permès fins al moment exercir aquesta tasca de selecció. La tasca d'anàlisi i selecció de les iniciatives de la Unió Europea i, consegüentment, la configuració d'una estratègia política europea per part del Parlament podria ser preparada per un òrgan polític, creat *ad hoc*, que es reunís periòdicament amb aquesta finalitat.

A títol d'exemple, els parlaments autònoms més actius en el marc de la Unió Europea disposen d'una ponència formada per un representant de cada grup parlamentari. Així mateix, com ha explicat el senyor Manuel Delgado, la Mesa i Portaveus de la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea es reuneix quinzenalment per seleccionar i designar ponents per a les diferents iniciatives rebudes, la qual cosa garanteix una dinàmica eficaç d'aquesta funció.

El segon problema que voldria destacar és la dificultat del Parlament de Catalunya per disposar de la informació i valoració adequada per exercir la funció de control del principi de subsidiarietat. Aquesta funció requereix, des del meu punt de vista, un flux constant d'informació i un diàleg continuat amb totes les institucions implicades —tant en l'àmbit intern com en el pla de la Unió Europea—; aquest flux constant de dades i valoracions és el que permetria tenir una visió íntegra dels problemes que es plantegen i de les possibles solucions, de forma que l'accés a aquesta informació és l'element previ necessari per a l'exercici d'aquesta funció.

Atesa la limitació de mitjans personals i materials del Parlament, l'accés al criteri tècnic del Govern i a la informació que tingui el Govern entenc que esdevé un element important perquè el Parlament pugui formar la seva opinió amb relació a les iniciatives legislatives. Entenc que el senyor Manuel Delgado-Iribarren ha relativitzat els informes que pugui enviar el Govern. En el cas del Parlament de Catalunya, entenc que podria ser un element rellevant. En aquest cas seria, des del meu punt de vista, convenient utilitzar els procediments parlamentaris de sollicitud d'informes, compareixences o sessions informatives per tal que el Parlament tingui ple accés a la informació més àmplia que entenc que disposa el Govern i pugui tenir també ple accés al criteri tècnic del Govern sobre una iniciativa legislativa de la Unió.

També a la pràctica, la Comissió Mixta Congrés-Senat només envia al Parlament de Catalunya els projectes d'actes legislatius i la documentació *ad hoc* complementària, atès que el procediment d'alerta ràpida se circumscriu als projectes d'actes legislatius. No obstant això, algunes iniciatives de la Comissió Europea no revesteixen la forma d'iniciativa formal en sentit estricte, sinó que tenen la forma de plans de treball, comunicacions, llibres verds, etcètera.

Aquests documents poden erigir-se com un primer pas vers futures iniciatives de la Comissió Europea. Per tant, el seu coneixement resulta fonamental per part del Parlament de Catalunya per configurar una estratègia proactiva respecte a les futures iniciatives de la Comissió.

En aquest marc, el Protocol número 1 annex al Tractat disposa que tots els documents de consulta de comissions, incloent aquestes comunicacions i llibres verds, etcètera, han de ser tramesos per part de la Comissió als parlaments nacionals. Aquests documents no són tramesos per la Comissió Mixta al Parlament de Catalunya.

Un diàleg sistemàtic, també, entre el Parlament de Catalunya i les institucions de la Unió, en especial la Comissió i el Parlament, entenc que afavoriria de forma notable l'accés a la informació rellevant i immediata de les iniciatives i estratègies de la Unió Europea, i possibilitaria, en definitiva, un compliment adequat de la funció de control del principi de subsidiarietat.

Així mateix, la intensificació de la cooperació interparlamentària, tant en el pla intern de l'Estat espanyol com en el pla de la Unió Europea, també podria afavorir l'intercanvi d'informació immediata sobre aspectes d'interès comú amb relació a les iniciatives legislatives de la Unió i, eventualment, dels dictàmens adoptats.

Finalment, un tercer problema que voldria posar en relleu és el de la manca d'efectes jurídics dels dictàmens adoptats pel Parlament de Catalunya en compliment d'aquesta funció. La llei relativa a la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea disposa que, si aquest òrgan aprova un dictamen motivat sobre la vulneració del principi de subsidiarietat per part d'un projecte d'acte legislatiu de la Unió, ha d'incorporar una relació dels dictàmens tramesos pels parlaments de les comunitats autònombes i les referències necessàries per a la seva consulta.

A la pràctica, en els casos de dictàmens adoptats per la Comissió Mixta, només es menciona breument en els antecedents la remissió d'escrits dels parlaments autonòmics, per bé que el senyor Manuel Delgado ens ha explicat que poden haver-hi pràctiques futures més intenses. Però, en tot cas, no hi ha cap referència expressa per a la consulta.

A més a més, el Parlament de Catalunya ha tramès a la Comissió Mixta informes sobre projectes d'actes legislatius de la Unió Europea que no han estat objecte de selecció per part de la Comissió Mixta. En aquests casos, els dictàmens del Parlament de Catalunya, com els d'altres parlaments autonòmics, no seran mai coneguts per les institucions de la Unió Europea per mitjà d'aquest procediment.

En definitiva, el coneixement de l'opinió del Parlament de Catalunya en aquest procediment d'alerta ràpida queda subordinat i mediatitzat a una decisió prèvia de la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea, tal com s'ha regulat en el cas de l'Estat espanyol aquest procediment.

Per solucionar aquesta situació, entenc que caldria enfortir la cooperació entre el Parlament de Catalunya i la Comissió Mixta Congrés-Senat per a la Unió Europea, a fi que els dictàmens i opinions del Parlament de Catalunya es tinguessin en compte.

Per tal de superar situacions similars, alguns parlaments regionals de la Unió Europea també han desenvolupat una estratègia proactiva, basada en un diàleg sistemàtic, tant amb les institucions parlamentàries internes com amb les institucions de la Unió Europea, tal com es va evidenciar en aquesta mateixa seu parlamentària, de fet, en aquesta mateixa sala, el setembre de l'any passat, en ocasió d'un seminari del grup de coordinació del principi de subsidiarietat de la CALRE.

I la mateixa Comissió Europea, en el seu informe «Legislar millor», de l'any 2011, assenyala que alguns parlaments regionals han començat a enviar dictàmens relatius a la subsidiarietat directament a la Comissió Europea.

Finalment, en aquest context dels efectes jurídics dels dictàmens del Parlament, voldria destacar que la regulació de la Llei de la Comissió Mixta no té en compte la natura de les competències afectades pels projectes d'actes legislatius de la Unió. I la lògica jurídica, des del meu punt de vista, exigeix que en els casos que els projectes d'actes legislatius de la Unió Europea incideixin en competències exclusives de les comunitats autònomes, els dictàmens dels parlaments autonòmics han de ser vinculants per a la Comissió Mixta i les seves observacions s'han d'incloure harmonitzadament en el dictamen final que la Comissió Mixta envii a les institucions de la Unió.

Com a consideració final, per acabar, voldria destacar que el compliment efectiu de la funció de control del principi de subsidiarietat requeriria, des del meu punt de vista, que aquesta funció s'emmarqués en una estratègia més àmplia del Parlament amb relació a la política de la Unió.

Davant les limitacions que presenta la pràctica actual, entenc que la creació d'un òrgan polític amb la funció específica de seleccionar i ponderar les iniciatives legislatives de la Unió Europea, tant en la fase prelegislativa com en la fase pròpiament legislativa, podria contribuir al fet que el Parlament exercís amb més eficàcia i utilitat la funció de control del principi de subsidiarietat.

Així mateix, aquesta tasca de selecció podria tenir aspectes beneficiosos per a altres funcions parlamentàries, no només la funció de control del principi de subsidiarietat.

Finalment, entenc que seria convenient que el Parlament fes arribar les seves aportacions i els seus interessos a Bruselles, mitjançant un diàleg sistemàtic amb les institucions de la Unió Europea, en especial amb la Comissió i el Parlament Europeu.

Moltes gràcies per la seva atenció.

Joan Auladell

Moltíssimes gràcies, senyor Palomares.

Experiència i bones pràctiques en altres comunitats autònombes i regions europees

Joan Auladell

I a continuació, cediríem la paraula a la senyora Gracia Vara.

Gracia Vara és llicenciada en dret per la Universitat de Santiago de Compostellà i màster en dret europeu i internacional per la Universitat de Maastricht. És experta en dret de la Unió Europea del Centre Europeu de les Regions. Forma part de l'equip de l'Institut Europeu d'Administració Pública, amb seu a Maastricht, des del 1996, on ha desenvolupat diverses tasques d'investigació i professorat. I el 2000 s'incorpora a l'antena de Barcelona d'aquest institut, que és el conegut Centre Europeu de les Regions.

Està especialitzada en la governança multinivell i el dret comunitari, especialment pel que fa a l'impacte de la legislació europea en el marc de diferents polítiques públiques en el nivell subestatal.

Des de l'Institut Europeu d'Administració Pública també ha collaborat com a consultora de la Comissió Europea del Comitè de les Regions i de diferents governs nacionals i regionals. Ha publicat articles i informes sobre l'avaluació de l'impacte normatiu en diferents polítiques i ha desenvolupat una àmplia recerca en els temes de la seva especialitat.

Té la paraula. Moltes gràcies.

Gracia Vara (experta en dret de la Unió Europea del Centre Europeu de les Regions)

Moltes gràcies. En primer lloc, vull agrair les paraules de presentació i la invitació de la Secretaria d'Affers Exteriors a participar en aquesta jornada, jo crec que molt oportuna en aquest moment.

Me disculparan. Me voy a pasar al castellano, porque en una presentación técnica como esta es un idioma que domino más y que, además, lo facilitará para las personas que están aquí que no conocen el idioma catalán.

En primer lugar, les querría hacer una breve introducción, solamente, de lo que me han pedido y el marco de la presentación que voy a hacer.

Me piden que hablemos de experiencias y buenas prácticas de otras regiones europeas, de otras comunidades autónomas en el caso del Estado español. Y en este contexto, el Comité de las Regiones encargó al Instituto Europeo de Administración Pública, hace ya cuatro años, un estudio sobre qué reacciones estaban teniendo las distintas regiones europeas y, en concreto, los distintos parlamentos regionales, en torno al sistema de alerta temprana.

¿Cómo se habían preparado los debates durante la convención? ¿Qué medidas procedimentales y jurídicas se habían adoptado en los distintos par-

lamentos para adaptar su mecánica, su manera de trabajar a este sistema de alerta temprana?

Cuando hablamos de parlamentos regionales con poderes legislativos, que son los que contempla el Tratado de Lisboa, que tienen intervención en el sistema de alerta temprana, en el caso de Europa hay ocho estados miembros con parlamentos regionales con poderes legislativos. Están los estados federales de Austria, Alemania y Bélgica; los cuasifederados, descentralizados, asímétricos —España, Italia y el Reino Unido—, y Portugal y Finlandia, por la idiosincrasia de sus islas, que tienen parlamentos autonómicos: las Azores y Madeira, y las Åland Islands, en Finlandia.

Realidades muy diferentes, intereses muy diferentes en la participación del control de subsidiariedad y medios humanos también muy diferentes; tradiciones democráticas muy diferentes.

Y ahí ya desde el principio se detectó que había un interés muy grande en aquellos países cuyas reivindicaciones de mayor reconocimiento de su autonomía y su derecho a participar en la toma de decisiones comunitaria no estaban siendo respetados por los estados nacionales. Y en ese sentido, tanto en el caso de España como en el caso de Italia, las regiones con poderes legislativos demostraron desde el inicio un interés muy alto en participar, y participar de una manera notoria.

Y es así como, en el caso de las autonomías, los parlamentos autonómicos comenzaron desde muy pronto a participar, y participar, como hemos visto en las estadísticas que se han presentado, de una manera amplia, incluso haciendo dictámenes motivados de conformidad prácticamente en todas las propuestas legislativas de la Comisión Europea.

En un foro, en unas jornadas que hubo hace poco en una comunidad autónoma se nos contaba que se habían llegado a analizar, en este afán de querer participar, propuestas de temas que en absoluto incumbían a un posible debate de competencias de esa comunidad autónoma. Pero el afán de participar y de presentar dictámenes llegó a un punto de que se hacía de una manera casi automática y burocratizada.

Es aquí donde yo creo que estas jornadas cobran una relevancia importantísima, porque después de más de dos años de práctica del control del principio de subsidiariedad es un momento de hacer un alto en el camino —y comparto con los anteriores ponentes y con Miquel Palomares todo lo expresado—, es el momento de racionalizar el procedimiento y de establecer estrategias, estrategias que, de verdad, den eficacia al cuantioso trabajo que un adecuado control llevaría por parte de las cámaras autonómicas.

La presentación que les voy a hacer tiene varios puntos, pero principalmente, debido al tiempo, me voy a centrar en la presentación de dos experiencias desde el punto de vista de cómo se han organizado para llevar el control de la subsidiariedad: la experiencia del Parlamento de Escocia y la experiencia del Parlamento de Baviera.

Debemos tener en cuenta que hablamos aquí de un estado, el Reino Unido, que tiene un Parlamento con competencias legislativas en Escocia que, desde fechas relativamente recientes, ha empezado a organizar este sistema, pero que ya participó muy activamente en la Convención sobre el debate para la constitución europea sobre estas cuestiones, mostrándose muy a favor de jugar un papel predominante en este control. Y un Parlamento, el de Baviera, de un estado alemán, el estado federal de la República Alemana, que vamos a ver también de qué manera tan activa actúa, y de hecho fueron ellos los principales promotores de que se insertara ese sistema de alerta temprana ya en los debates de la Constitución. Y luego pasaremos a ver, brevemente, cuál es la situación comparada en el caso de los parlamentos autonómicos.

La clave del trabajo del Parlamento Escocés versa en los trabajos preparatorios que hace *ex ante*. El Parlamento Escocés, a raíz de la aprobación del Tratado de Lisboa en diciembre del 2009, de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, organiza un estudio en profundidad de cuál es el impacto que este tratado va a tener sobre Escocia y, en concreto, cuál es el impacto que va a tener sobre el Parlamento Escocés en aquellas materias que le afectan.

Y con ese estudio han establecido recientemente, en el año 2011, una estrategia europea para el Parlamento Escocés en la cual establecen un sistema de análisis piloto para su participación en el sistema de alerta temprana.

En primer lugar, ya tienen una sistemática de evaluación del programa anual de la Comisión Europea. Se ha hablado de esto aquí ya en distintas ocasiones, e incluso ahora, a petición de la Coprepa, hay ya un acuerdo de que la Comisión Mixta Congreso-Senado va a remitir ese programa anual a todas las cámaras autonómicas, a todos los parlamentos autonómicos, pero a mí me gustaría también hacer un alto práctico.

El programa anual que publica la Comisión Europea —para aquellos que no estén familiarizados— se publica en el mes de octubre o noviembre, se publica en Internet, en francés y en inglés, y normalmente en las representaciones permanentes se hace una traducción resumida. Hablamos de un programa de unas veinticinco páginas, treinta, que da un listado completo de los planes legislativos de la Comisión Europea, y de la agenda: en qué tiempos la Comisión Europea va a proponer esas leyes; cuándo va a abrir los períodos de consulta; cuándo va a iniciar la evaluación de impacto. En definitiva, es una agenda de trabajo para todas aquellas personas que quieran hacer un seguimiento de ese plan.

Por lo tanto, en el caso del programa anual de trabajo de la Comisión Europea, estamos hablando de octubre-noviembre del año anterior. Este programa anual lo recibe el Gobierno escocés, que va a realizar un informe en el que se resaltan aquellas futuras propuestas, previsibles propuestas que puedan tener un impacto en Escocia, y se marcan también aquellas cuestiones que deberían

ser objeto de especial atención, tanto en lo relativo al principio de subsidiariedad como al de proporcionalidad.

Este informe pasa a la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento Escocés y es así como esta Comisión identifica las materias sobre las cuales va a concentrar su atención y sus esfuerzos. La Comisión de Asuntos Europeos va a realizar en ese momento una propuesta de aquellos potenciales actos legislativos que van a afectar a las competencias de Escocia, y es a partir de ahí donde, con esta labor de filtrado, el Parlamento puede empezar a trabajar.

En definitiva, lo que quiero resaltar deteniéndome en esto es que el Parlamento Escocés se prepara desde una fase muy temprana. ¿Y por qué es tan importante esta fase temprana? Estamos hablando de períodos de ocho semanas, en el caso del Estado español, y por ley se ha establecido que a las comunidades autónomas, a los parlamentos autonómicos, se les da un plazo de cuatro semanas, plazo brevísimo, que como no haya habido un análisis y una preparación previa, lógicamente deja las posibilidades de debate prácticamente anuladas.

Entonces, el Parlamento Escocés se ha preparado así, y con independencia del programa de trabajo de la Comisión Europea, en esta fase *ex ante* también se está atento a las potenciales alertas que se puedan poner en marcha desde el Comité de las Regiones o a través del IPEX o por contactos que puedan tener con otros parlamentos regionales o estatales, y asimismo, muy atentos, en el caso del Reino Unido, a los avisos de alerta que desde las comisiones de asuntos europeos de las cámaras de los Lores o de los Comunes les puedan estar enviando al Parlamento Escocés.

Una vez que el mecanismo de alerta temprana se lanza, se ha traducido la propuesta legislativa a todos los idiomas oficiales y se envía al Parlamento de Westminster, y este a su vez lo va a remitir al Parlamento Escocés, se prepara un informe preliminar por parte del Gobierno sobre la propuesta ya presentando de la Comisión.

¿Quién analiza este informe preliminar? Tanto la Comisión de Asuntos Europeos como la comisión sectorial correspondiente, y deciden, de todas las propuestas que hayan recibido, cuáles se van a tramitar. Son el coordinador de asuntos europeos o ponente designado, más el presidente de la comisión sectorial, los que adoptan este papel de liderazgo y de filtrado de cuáles van a ser objeto de un análisis más en profundidad.

Se puede pedir la comparecencia de miembros y altos cargos del Gobierno en esta fase, o también es muy corriente solicitar a los servicios jurídicos de la cámara la elaboración de un informe en profundidad. En el caso de que haya la percepción de que se puede violar el principio de subsidiariedad, se prepara un informe que no debería de ser —así lo dice el propio Reglamento de la cámara— más extenso que una página, se eleva al Pleno este informe, y en el caso de que efectivamente se aprecie esta posible vulneración del principio de

subsidiariedad se remite a ambas cámaras del Parlamento británico para que lo tramiten. Este es, de una manera sencilla y breve, el sistema que sigue el Parlamento Escocés.

Si nos vamos al Parlamento Bávaro, por supuesto hay que tener en cuenta que aquí estamos hablando de un parlamento de un estado federal, en el cual tienen una cámara de representación de los gobiernos regionales en el Bundesrat y que por lo tanto los intereses de los gobiernos regionales están representados en esta cámara del Bundesrat, y el papel del parlamento del land tiene que estar concertado dentro de su propio gobierno regional.

Volvemos a la misma mecánica: hay un análisis previo del programa anual de la Comisión Europea, hay mucha atención a las alertas puestas en marcha, en este caso por el observador de los länder, desde el Comité de las Regiones o a través del IPEX. Hay un seguimiento puntual de todas estas potenciales alertas que puedan ir surgiendo, y el Bundesrat es el que evalúa y califica las propuestas que pudieran ser relevantes para los länder.

Las comisiones sectoriales y la Comisión de Asuntos Europeos o, en su caso, el Pleno y el presidente del Bundesrat van a adoptar o van a acordar cuáles son aquellas propuestas sobre las cuales merecería la pena hacer una evaluación en profundidad, cuando llegue la propuesta definitiva, y esta evaluación que ya ha hecho el Bundesrat se remite al parlamento regional para que este ponga en marcha sus mecanismos.

El mecanismo que funciona dentro del Parlamento es: una vez que la propuesta es remitida, tras la traducción a todos los idiomas oficiales, en virtud de un convenio de colaboración que existe desde el año 2003 y revisado precisamente recientemente para facilitar estos trabajos, el Gobierno emite un informe al Parlamento Bávaro. El Gobierno de Bavaria remite este informe, en el cual no solo recoge los debates que haya habido en el Bundesrat sino que presenta ya una evaluación preliminar del ejecutivo sobre su opinión acerca de esta propuesta y las potencialidades en torno a los principios que estamos analizando.

Cada grupo parlamentario, en el caso del Parlamento Bávaro, tiene un coordinador de asuntos europeos, y es el Parlamento el que va a preparar una moción y, en el caso de que sea necesario, también se pedirá la comparecencia de miembros y de altos cargos del Gobierno para la preparación de la misma y, tras un debate en la Comisión de Asuntos Europeos, el acuerdo, el dictamen final se emite al Gobierno para que lo transmita a su vez al Bundesrat. Por lo tanto, el círculo se cierra así, y ha habido, desde luego, tiempo suficiente para poderse preparar con anterioridad a la propuesta definitiva de la Comisión Europea.

Cuando miramos al control por los parlamentos autonómicos, y como ya se ha dicho aquí, ha habido también una asimetría a lo largo de estos años en la involucración de las comunidades autónomas. Tenemos unas comunidades que han sido muy activas en esta participación, emitiendo dictámenes prácticamente sobre todas las propuestas legislativas, aunque fueran dictámenes

simplemente de conformidad; ha habido otras menos activas, y, en el medio, aquellas que han actuado con un sistema de mayor selectividad de las propuestas que venían desde la Comisión Europea.

En cualquier caso, la apatía o incluso la potencial banalización del sistema de la que nos ha hablado Miquel Palomares quedan reflejadas en las estadísticas. Ha habido un descenso en el número de dictámenes emitidos, de 271 en el 2011 a 57 en el 2012. Solo ha habido un dictamen del Parlamento Vasco sobre potencial vulneración del principio de subsidiariedad, por lo menos que a mí me conste.

Y, por lo tanto, lo que sí hay es quizás una combinación entre esa potencial y peligrosa, diría yo, apatía ante el sistema, pero también tal vez un darse cuenta de que de alguna manera hay que racionalizar los esfuerzos para que de verdad el sistema funcione de manera eficaz.

¿Cuál es el sistema de proceso de recepción de la legislación europea por parte de las comunidades autónomas? Está reglado en la ley. La Comisión Mixta remite toda la documentación, pero solamente quisiera resaltar como novedad que efectivamente se va a remitir también el programa anual de la Comisión Europea y que la decisión de remitir toda la legislación europea obliga, de alguna manera, a los parlamentos autonómicos a ser selectivos. Tiene que haber este ejercicio y este trabajo de análisis previo para poder, de verdad, entrar e invertir los esfuerzos en aquellas cuestiones en que merezca la pena hacer un análisis en profundidad.

Por parte de algunas comunidades se ha venido reclamando que hay ciertas carencias en la información que reciben los parlamentos autonómicos y que se deberían de aunar esfuerzos con la Comisión Mixta para exigir a la Comisión que estos documentos vengan más completos. Por ejemplo, propuestas legislativas en las cuales la ficha de subsidiariedad no consta o que —ya lo hemos dicho también aquí— la argumentación en torno a la procedencia de la propuesta y la no violación del principio de subsidiariedad no es lo suficientemente sólida y extensa.

El plazo de cuatro semanas, se ha dicho también mucho, es un plazo muy breve. El de ocho seguiría también siendo muy breve. Solamente apunto que es una práctica habitual en otros parlamentos regionales el uso de las versiones lingüísticas cuando se ha detectado una propuesta legislativa de alta importancia, el uso del primer idioma en el que viene la propuesta.

El inglés y el francés normalmente son los primeros en los cuales se va a aprobar esa norma por el Consejo y el Parlamento, en el caso de codecisión, que es la mayoría de los casos. El idioma español es uno de los primeros en aparecer, pero suele haber un lapso de tiempo entre uno y otro. Si los medios humanos lo permitieran, sería una gran ventaja —y así lo hacen algunos parlamentos regionales— el poder trabajar con las primeras versiones lingüísticas, porque se puede conocer la propuesta legislativa de la Comisión

Europea con dos o incluso tres semanas de antelación a que oficialmente se abra el plazo del sistema de alerta temprana.

A la Comisión Mixta se remitirán los potenciales dictámenes de los parlamentos autonómicos si se aprecia el incumplimiento del principio de subsidiariedad —y lo he escrito así porque es lo que dice el Tratado—, si se aprecia el incumplimiento del principio de subsidiariedad, a pesar de que la práctica en el caso de los parlamentos autonómicos ha sido también el elevar los dictámenes de conformidad, lo cual, muchas veces es, ni más ni menos, porque hay ese interés o esa voluntad de entrar en la cuestión de la proporcionalidad, también.

Y solamente deseo señalar que la Ley 8/1994 ha sido modificada por la 38/2010, que refuerza, de alguna manera, las competencias de la Comisión Mixta, porque regula la comparecencia de los miembros de los gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para informar sobre el impacto de propuestas legislativas europeas, y esto, de alguna manera, incide también en este control del principio de subsidiariedad.

El proceso de filtraje y el papel del ejecutivo son otras de las grandes cuestiones que han estado muy debatidas durante estos años. Ha habido distintas mecánicas de intentar filtrar esta avalancha de documentación que se recibe desde la Comisión Mixta. Algunos han optado por remitirlo a los grupos parlamentarios, y en el caso de que los grupos no presenten ningún dictamen el control de subsidiariedad se da por terminado.

En el caso de Canarias, la ponencia de subsidiariedad se va a reunir siempre que lo solicite uno de sus miembros, y, si no, igualmente se entiende automáticamente que el principio de subsidiariedad no ha sido vulnerado.

En cuanto a la participación del ejecutivo también el panorama es diverso. En el caso de Galicia, solo si dos grupos parlamentarios presentan propuestas se solicitará este informe al Gobierno; en el otro extremo está Aragón, que envía todas las iniciativas legislativas al ejecutivo para que exprese su criterio, aunque esto ocurre solamente en contadas ocasiones.

Tenemos ahí los distintos formatos de participación del ejecutivo, y en este nivel solamente se trata de corroborar lo que se ha dicho aquí de la necesidad de una mayor participación del ejecutivo para, de verdad, poder ser capaces de hacer en tiempo un análisis, no solo jurídico, como se ha venido haciendo en muchos casos, sino también político, de la potencial violación o no de estos principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Y para cerrar, porque ya tampoco tenemos mucho más tiempo, solamente menciono, y ya se ha dicho también en algunos casos, cuáles son los retos del futuro, cuáles son las buenas prácticas y algunas recomendaciones. Es esencial, entiendo, el análisis concertado del programa de trabajo de la Comisión Europea. En este sentido no hay por qué hacer este análisis de una manera aislada. Se debería, yo creo que más bien al revés, intentar hacer el análisis en casa, pero luego compartir los resultados de este análisis. Para ello proba-

blemente sean muy útiles las delegaciones, en nuestro caso, la Delegación del Gobierno de la Generalitat de Catalunya en Bruselas, porque está demostrado que de la cantidad de propuestas legislativas que pueden venir de la Comisión Europea, de este plan de trabajo de treinta y cinco páginas al final nos quedamos de verdad, como mucho, con diez.

Precisamente esta semana hubo en Oslo una reunión del grupo de trabajo para la buena gobernanza, un grupo en el que EIPA participa, y la misión que teníamos en esa reunión era analizar, de todas las propuestas del plan de trabajo de la Comisión Europea, la evolución de diez dossieres que se habían elegido por seis países que participan en este grupo. Yo diría que habría como unas cincuenta propuestas. Se eligieron diez, y coincidían. Más o menos se coincidía, pues: la reforma del mercado único, el paquete para la reforma de ayudas de estado, toda la reforma de las normas de contratación pública; al final hay los grandes paquetes que hay que seguir muy de cerca, y en cuanto al resto, si se evalúa que no va a haber necesidad de entrar, pues se ahorran esfuerzos y tiempo.

La participación parlamentaria en las consultas abiertas de la Comisión es esencial. Los libros blancos, los libros verdes, cualquiera de ustedes que esté siguiendo estos temas, cuando hay una consulta, la reforma del paquete legislativo de contratos públicos, participaciones, ciudadanos individuales, un cincuenta por ciento. Gobiernos, un veinte por ciento. Parlamentos, alguno estatal; regionales, tres. Creo que esa dinámica es una dinámica simplemente de práctica, pero es el gran momento —lo dijo el profesor Roig— de poder decir algo, y las consultas de la Comisión Europea, desde luego los miembros de la Comisión se las leen, y los expertos que están preparando la norma tienen muy en cuenta todas las aportaciones.

El seguimiento de la red de subsidiariedad, IPEX y la red que se ha creado para las regiones, REGPEX, filtrado, necesidad de ser selectivos —ya lo hemos dicho—, la colaboración con el ejecutivo, intercambio temprano de información con la Comisión Mixta y entre los parlamentos autonómicos —sería otra tarea a poner en marcha—, y el uso de la red Parlamenta, que se acaba de lanzar y que puede ser una red muy eficaz para los trabajos de los parlamentos autonómicos.

Existe la necesidad de la especialización en asuntos europeos por parte del personal encargado de trabajar en estas cuestiones en las cámaras y acabar con este potencial escenario de desencanto e incertidumbre —es un sistema que es muy costoso, que tiene poca visibilidad política—, y quizás de potencial apatía con buena formación y divulgación de las buenas prácticas. Hay casos en los que se puede aprender, y participar, desde luego, en un diálogo político *ex ante*.

Muchísimas gracias por la atención. Moltes gràcies.

Joan Auladell

Moltes gràcies, senyora Gracia Vara.

Torn de preguntes i debat

Joan Auladell

I encetaríem ara un torn de paraules. Atès el temps en què ens hem allargat sobre el programa previst, demanaria que les intervencions fossin al més breu i concises possible, i també que les respostes anessin directament a la qüestió.

Alguna pregunta? Doncs, vostè dirà.

Guillem Rovira

Bon dia. Sóc Guillem Rovira, de la Secretaria d'Afers Exteriors. Mi pregunta sería para el letrado de las Cortes, señor Delgado-Iribarren. Usted ha comentado la ausencia reiterada de informes del Gobierno, del Gobierno de la nación, en este caso. ¿Usted considera que estos informes serían realmente necesarios, a pesar de todo, para la Comisión Mixta de las Cortes?

Y la segunda pregunta está relacionada con un tema que ha surgido en muchas de las intervenciones: es si el análisis de la subsidiariedad debe ser analizado, básicamente en una comisión dedicada a asuntos de la Unión Europea, como es el caso de las Cortes, o más bien en comisiones sectoriales, como apuntan algunas experiencias, o bien en un sistema mixto. Mi pregunta sería, en el caso de las Cortes, ¿no se echa de menos conocer también cuál es la opinión, por ejemplo, por parte del ponente, de la Comisión de Agricultura de las Cortes, del que sea, en este caso del Senado, del Congreso, en el cual quizás ha comparecido el ministro de Agricultura para exponer la posición española en el Consejo de Ministros? Me gustaría que pudiera dar su opinión, sobre todo a la luz de la experiencia desarrollada.

Muchas gracias.

Manuel Delgado-Iribarren

Sí, muy rápidamente. Sí, por supuesto que me parece utilísimo el informe del Gobierno. Lo que yo pretendo decir es que inicialmente, cuando iniciamos este procedimiento pensábamos que era imposible realizar el examen de subsidiariedad sin ese informe. Y en este momento lo que quiero decir es que no es imposible. Por supuesto que es mejor tenerlo, no tengo la menor duda. Y para lo que sí resulta imprescindible es para el criterio político, el criterio político que el Gobierno tiene en el momento de defenderlo ante el Consejo de la Unión, porque es colegislador, o copartícipe en ese procedimiento colegislador. Por supuesto que yo creo que es interesante, el problema son los tiempos. Ese es el gran problema. Por supuesto que es útil, pero uno puede empezar a trabajar sin tenerlo, no hay que estar esperando a que el Gobierno presente el informe, porque entonces no da tiempo. El informe normalmente llega ya en

un momento en que el ponente ha elaborado su informe y después examina el informe del Gobierno.

El segundo punto: por supuesto que sería magnífico. El problema es práctico, es de tiempo. Y es de dinámica parlamentaria. Es que esta comisión, la de Asuntos Europeos, esto lo tiene ya interiorizado. Sabe que tiene que reunirse, por ejemplo, un lunes. La semana que viene, sin ir más lejos, nos vamos a reunir el lunes a las cuatro y media de la tarde, porque ese día acaba el plazo. Y claro, probablemente a otra comisión le dicen que tiene que venirse un día antes para resolver un informe de subsidiariedad y va a ser más difícil. Por supuesto que sería útil, pero la realidad práctica hace que resulte complicado. Y sobre todo por una cuestión: comisiones como la Mixta de la Unión Europea incorporan diputados y senadores que están además en la Comisión de Agricultura, que saben de los temas, y otros diputados o senadores están también en la Comisión de Justicia, o en la Comisión de Interior. Entonces, eso también es una suerte para esa comisión, que tiene suficientes parlamentarios especialistas en diferentes materias.

Joan Auladell

Alguna otra pregunta? Sí, per favor...

Agnès Pardell

Agnès Pardell, diputada del Grup Parlamentari Socialista. En primer lloc, el que voldria fer és agrair l'organització d'aquestes jornades d'aplicació pràctica del principi de subsidiariedad, ja que en la Comissió de Justícia del Parlament de Catalunya aquest ha estat un tema que ha produït cert debat i, per tant, l'organització d'aquestes jornades ens ha permès conèixer les seves reflexions i també la problemàtica que existeix, però també totes aquestes propostes que són molt interessants i que seran motiu de debat.

La meva pregunta és molt concreta i va adreçada al senyor Miquel Palomares.

Él nos ha hablado, dentro de las conclusiones que nos ha presentado, de toda una serie de propuestas, y en concreto de una: de la creación de un órgano político —ha dicho— que podría contribuir a la función de control del principio de subsidiariedad. A mi me gustaría conocer si él ha reflexionado más en profundidad sobre la composición de este órgano político y las funciones que debería realizar para cumplir efectivamente esa función.

Nada más. Gracias.

Miquel Palomares

Sí, de fet, la Mesa i Portaveus de la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea va presentar a la Mesa una proposta en aquest sentit, que en l'actualitat s'està debatent, com la mateixa presidenta ha assenyalat avui aquí. Pel que fa a la composició, és evident, com passa amb altres parlaments, que hauria

d'haver-hi, com a mínim, un representant de cada grup parlamentari. Pel que fa a les funcions, també avui s'ha vist clarament aquí que una de les funcions essencials és seleccionar, tenir una visió de conjunt de totes les iniciatives fer-ne i una anàlisi *ex ante*.

Pel que fa a les funcions d'aquest òrgan, el fet que el Reglament, en el cas del Parlament de Catalunya, atribueixi a la comissió competent per raó de la matèria la funció de control del principi de subsidiaritat, no ha permès realitzar aquesta funció de selecció.

Per tant, la primera funció d'aquest possible òrgan seria aquesta, la de seleccionar, entre totes les iniciatives rebudes en el marc del procediment d'alerta ràpida, aquelles en què pel seu interès de tipus polític, tècnic, material o el que sigui, doncs, seria convenient que el Parlament de Catalunya desenvolupés una tasca d'influència, o diàleg amb altres institucions o amb la Comissió Mixta o altres institucions de la Unió Europea.

Jo entenc que, evidentment, aquest òrgan ha de fer una anàlisi política de les iniciatives legislatives i configurar una estratègia política del Parlament de Catalunya per fer-la arribar, com he assenyalat abans, a les institucions de la Unió Europea. També ha de fer una anàlisi tecnicomaterial de la iniciativa en qüestió, i aquí jo crec que l'informe tècnic, la valoració que hi pugui aportar el Govern és important, atès que disposa de departaments i d'uns mitjans més amplis que els que té el Parlament de Catalunya.

I en tercer lloc, una qüestió que també s'ha plantejat avui aquí: jo crec que l'anàlisi jurídica també és rellevant per formar, fins i tot, la posició política. Li posaré l'exemple de la proposta Monti II, sobre el tema de les mesures de conflicte collectiu en el dret d'establiment de lliure circulació de serveis, que és el primer cas en què s'ha arribat al llindar per bloquejar una decisió d'aquest tipus a través del procediment d'alerta ràpida a la Unió Europea.

Doncs bé, aquesta proposta es fonamentava jurídicament en les anomenades «competències subsidiàries» de la Unió Europea, que, com saben vostès, fa referència al cas en què la Unió Europea no disposa de competències expresses, sinó que el Tractat disposa que en el cas que sigui necessari per poder assolir un objectiu, si el Consell, per unanimitat, les institucions així ho creuen convenient, poden adoptar una norma que va més enllà del previst als tractats. Per tant, aquesta és una anàlisi jurídica que pot servir de fonament o de base a les valoracions de tipus polític per assenyalar que es tracta d'una norma que té una base jurídica complexa en els tractats.

Per tant, jo entenc que aquest òrgan que seleccionés aquestes iniciatives hauria de dur a terme aquestes tres funcions, o aquestes tres anàlisis. Una anàlisi política, tecnicomaterial i també jurídica. I, al mateix temps, crec que avui també s'ha dit aquí, aquest òrgan hauria de dur a terme també una anàlisi en una fase prelegislativa. Hauria d'estudiar el programa legislatiu anual de la Comissió Europea i documents com els llibres verds o altres iniciatives,

comunicacions que la Comissió Europea formula en un moment molt inicial del procés legislatiu.

I aquest moment és el més adequat perquè el Parlament pugui configurar una estratègia proactiva, perquè el procediment d'alerta ràpida es produix quan ja la Comissió Europea ha adoptat una iniciativa. En aquest moment, incidir sobre el contingut és molt complex. En canvi, en un moment inicial, a través, com s'ha plantejat avui també aquí, d'aquest diàleg polític, és fonamental.

Per tant, jo entenc que la composició d'aquest òrgan hauria de ser aquesta, i les funcions, les que els he esmentat. I en aquest sentit, com els he assenyalat, la Mesa i els portaveus de la Comissió d'Acció Exterior van adoptar una resolució per tal de presentar a la Mesa del Parlament una proposta sobre la viabilitat de la creació d'aquest òrgan.

Joan Auladell

Gracies. El senyor Roig, tinc entès que tenia demanada la paraula.

Eduard Roig

Sí, yo quería insistir, desde una perspectiva algo distinta, en lo que planteaba Guillem Rovira sobre los órganos específicos u órganos especializados. Porque tengo la sensación de que al final cambiamos totalmente el funcionamiento general de los parlamentos en el ámbito europeo y no tengo claro que sea para bien. Dicho de otro modo: órgano especializado que actúa por consenso, fundamentalmente, porque no tenemos grandes debates, que actúa dando una posición unitaria, cuando lo que hacen los parlamentos habitualmente es actuar por mayoría y oposición, con una posición clara del Gobierno frente a la cual se sitúa la oposición. ¿Por qué perdemos esto? Es casi una reflexión más que una pregunta. Pero, ¿estamos seguros de que queremos perder esto, o a lo mejor lo que querríamos tener es un debate dentro de nuestro parlamento nacional o regional sabiendo qué opina nuestro gobierno en concreto sobre esa iniciativa y —¿por qué no?— con la oposición opinando en contra? Porque es un poco sorprendente que lo que vemos cada día de discusión y formulación de alternativas políticas, de golpe, en el ámbito europeo desaparezca y todos los grupos parlamentarios estén de acuerdo en una posición, la que sea, respecto a la iniciativa europea en concreto.

Y eso yo creo que sí tiene mucho que ver con el hecho de que tengamos una comisión especializada pensando en temas europeos, con personas que efectivamente conocen la dinámica europea y piensan en términos de la discusión europea que está habiendo, y especialmente en las correspondientes posiciones gubernamentales, pero que son un tanto ajena a la dinámica nacional en ese sector. Y por lo tanto también, y como consecuencia de ello, que luego no van a ser quienes pregunten al Gobierno qué está haciendo en

defensa de la posición española en esa negociación, que luego no van a ser quienes discutan la legislación en desarrollo de esa futura directiva europea. Es decir, estamos creando una especie de parlamento paralelo en asuntos europeos que tiene una gran ventaja, que es que funciona, que funciona rápidamente y que sabe de asuntos europeos. Pero tengo mi duda de que sea muy positivo en ese ámbito en términos de pluralismo y debate político parlamentario.

Y algo muy parecido con la Comisión Mixta Congreso-Senado. La Comisión Mixta Congreso-Senado tiene algo que hemos dado todos —y esta sí es, en concreto, una cuestión para don Manuel Delgado— por asumido, pero que ahora empieza a tener consecuencias, que es una Comisión Mixta Congreso-Senado: y por lo tanto hemos renunciado totalmente a una posición específica, un ámbito específico de discusión centrado en el tema territorial y autonómico, un papel que era absolutamente razonable para el Senado, actuando de modo diferenciado al Congreso.

Si en algún ámbito el Senado podía centrarse en los temas territoriales era éste, y al crear una comisión mixta hemos conseguido una única posición, muy rápida, muy ágil, pero hemos perdido por el camino una parte importante del peso territorial. Ganamos eficacia en la participación parlamentaria regional a costa de perder las características propias de lo parlamentario (el pluralismo y el debate político) y lo regional. Quizás no haya otro remedio, pero me parece, cuando menos, un final del proceso algo paradójico.

Manuel Delgado-Iribarren

Yo creo que es que son temas distintos. Una cosa es el sistema de alerta temprana, que es un sistema urgente e inmediato. De eso es lo que yo estoy hablando, de ese sistema urgente e inmediato. Otra cosa son los debates europeos, el debate sobre Europa. Pero incluso en esta materia, también existe esa discusión. Yo les he hablado de un caso en el que una ponencia ha sido rechazada y ha sido reelaborada otra, después de un debate. Ha habido alguna otra ocasión en la que al comienzo de esta legislatura, el Grupo Socialista no estaba de acuerdo. Y hubo un debate político que le llevó a abstenerse. Tampoco votó en contra pero no estaba de acuerdo porque entendía que había criterios que no se recogían en el informe. Pero eso se ha producido también, y yo creo que se puede producir en el futuro.

La gran diferencia es que, claro, cuando estamos hablando de minorías en un parlamento, estamos dando por hecho que el liderazgo, lógicamente, lo lleva la mayoría, y el gobierno. Pero es que esto no pasa en los asuntos europeos. Es que aquí no es nuestro gobierno, no es el Gobierno español el que está llevando este asunto. Aquí la iniciativa es de la Comisión Europea, que está al margen de los gobiernos. Entonces, el planteamiento sobre las minorías que yo lo escuché al profesor Roig aquí plantea dificultades.

Y cuando, encima, se aplique el nuevo sistema de bloqueo, para qué contar. Entonces, aquí ya no es tanto la minoría parlamentaria en el parlamento nacional que tiene que hacer oír su voz, es que la propia mayoría parlamentaria puede tener dificultades en las instituciones europeas.

Yo creo que la cuestión es distinta, y eso es lo que yo creo que explica la conveniencia del consenso. Porque, al final, hay cuestiones políticas e ideológicas en las que debe haber debate. Pero hay otros que afectan a competencias e intereses globales nacionales. Es conocido que muchas veces los intereses de los países del norte no son los mismos que los países mediterráneos. Eso es un hecho absolutamente claro. Y eso creo que explica buena parte de ese consenso en muchas de estas materias, que no impide, por supuesto, la discrepancia, y que en ocasiones se manifiesta.

Joan Auladell

Señor Gómez Martos...

Francisco Gómez Martos

Se ha hecho alusiones al Parlamento Europeo, forzosamente en veinte minutos no he podido explicar todas las *best practices* del Parlamento Europeo. Yo les hablaba anteriormente de las prácticas de transmisión y de concretización en las resoluciones legislativas de los dictámenes motivados de no conformidad y, en su caso, de las contribuciones transmitidas por los parlamentos nacionales. Algo hemos hablado también del diálogo prelegislativo, diálogo político informal, propiamente no legislativo.

Pero hay una faceta, una *best practice*, muy utilizada en el Parlamento Europeo, enormemente importante durante el ciclo legislativo, y se llama «los encuentros interparlamentarios». Como Carmen sabe muy bien, y Manuel también, cada año se celebran entre quince y veinte encuentros interparlamentarios en los cuales participan parlamentarios del Parlamento Europeo y entre dos y seis diputados, senadores de cada parlamento nacional, y se centran en dos aspectos fundamentales: propuestas legislativas de gran importancia, y no hay que olvidar que en este momento el Parlamento Europeo trabaja en igualdad de condiciones con el Consejo, y en iniciativas políticas de gran transcendencia, como se trata por ejemplo de la política de cohesión en el marco de las nuevas perspectivas financieras 2014-2020.

Esta práctica sirve para que los parlamentarios nacionales y los parlamentarios europeos intercambien puntos de vista y, en su caso, estos puntos de vista se puedan traducir en enmiendas de los propios diputados europeos a la hora de adoptar su posición.

Yo creo que es algo que se podría aplicar a nivel nacional. Yo no puedo entrar, represento a las instituciones europeas, pero ustedes pueden, es una

práctica que funciona muy bien, y de la que los parlamentos nacionales están muy contentos. Y nosotros, en el Parlamento Europeo, también.

El segundo comentario y último que quería hacer: la intervención de la señora Vara está muy bien y es muy importante seguir el programa legislativo anual de la Comisión. Debo decir que ese programa legislativo se negocia en el marco de un diálogo estructurado continuo con las comisiones del Parlamento Europeo. Si yo estuviera en su lugar, no solamente seguiría este programa, sabemos muy bien que el monopolio de iniciativa corresponde a la Comisión Europea, pero el Parlamento Europeo adopta, a finales de noviembre, comienzos de diciembre, una resolución en la cual se pronuncia sobre ese programa legislativo.

¿Y por qué es importante? Porque marca las prioridades de una de las dos instituciones legislativas. Y además añadiría otro documento, antes de filtrar y decidir sobre en qué propuestas se debería centrar el trabajo de un parlamento regional, añadiría el programa operativo anual del Consejo, en el cual el Consejo establece también sus propias prioridades. Como dije anteriormente, desgraciadamente, no existe una programación legislativa única, ni un calendario único sobre cada propuesta legislativa. Centrarse única y exclusivamente en la institución que tiene el monopolio de iniciativa es importantísimo, pero yo añadiría también la sensibilidad de las dos instituciones que protagonizan esencialmente el procedimiento legislativo.

Gracias.

Joan Auladell

El senyor Milà... I em sembla que hauríem de tancar aquí el torn d'intervencions per l'hora que és.

Salvador Milà

Sí, una serie de reflexiones a la luz de lo que se ha ido diciendo últimamente. Primero, creo que desde el punto de vista europeo, España también tiene un problema en la organización de nuestra representación y nuestras aportaciones. Es decir, de la aportación del señor Delgado-Iribarren ha quedado muy claro que el tratamiento es el mismo en caso de competencias que sean exclusivas de las comunidades autónomas, que sean compartidas o que sean exclusivas del Estado.

No hay un tratamiento diferenciado en cuanto a la formulación del dictamen o la importancia que puedan tener los informes autonómicos respecto a estas competencias. Ello no obstante, hemos visto el ejemplo de Baviera y el ejemplo de Escocia, y está muy claro ahí el papel que le corresponde al Senado, a la cámara de representación territorial —que nosotros todavía no sabemos si la tenemos, pero en esos países sí la tienen— para formular este examen previo de aquello que son competencias territorializadas al cien por cien

y del procedimiento de relación entre esta cámara territorial y los gobiernos y parlamentos con competencias en ese tema. Es decir, ese es un tema que queda absolutamente diluido.

Pero mi reflexión final quiere ir para otra parte, que todavía, seguramente, no es objeto directo del tema de hoy. Y es: ¿Y qué pasa luego, cuando ya tenemos la directiva europea y hay que trasponerla? No, no, ya lo sé que no es el tema, pero es tanto o más importante para este Parlamento, porque normalmente este Parlamento reacciona, y las fuerzas políticas catalanas, y supongo que en otras comunidades igual, en el momento en que aparece un proyecto de ley, orgánica o no orgánica, que, al amparo de una directiva aprobada, interpreta *sui generis*, o no, el principio de subsidiariedad a favor de la Administración central del Estado, o simplemente considera que esa competencia deja de ser autonómica al albur de cualquier directiva europea, o por aplicación de algún reglamento.

Lo dejo sobre la mesa porque ese es el gran debate que tenemos, que es un debate de la organización territorial del Estado, a treinta y pico años de la aprobación de una Constitución, y como se ha dicho aquí muy claramente, sin que exista todavía un reglamento en las relaciones entre Congreso y Senado, porque supongo que no saben cómo definir la cosa, esa cosa que es el Senado español. No, lo digo porque este es el gran tema de debate que tenemos aquí; es decir, el principio de subsidiariedad, yo no lo veo tanto como un criterio —se ha dicho muy bien al principio— de atribución específica como de ejercicio de todas las administraciones, desde la Comisión Europea hasta el último ayuntamiento, de cómo servir al ciudadano.

Entonces, tanto en nuestra Constitución como en los tratados europeos, ahí hay unos principios de atribución que son flexibles y que vienen a condicionar cómo daremos mejor servicio, y seguramente lo daremos entre dos, entre tres, o entre uno prioritariamente. Esa dilucidación es lo que no queda claro específicamente en el momento de desarrollar esas directivas europeas. Es decir, en este Parlamento, por ejemplo, se emitió un dictamen —que no sé si llegó a la Comisión— preventivo que decía: «bien, tal como está puesto, parece bien, a partir de un informe del Gobierno, pero seguramente, cuando se trasponga esto a la legislación española, seguramente van a querer tener este centro de depósito...» —me parece que era de elementos vinculados al delito europeo—, en fin, no..., y fue muy interesante ver este informe, es decir que ya era ponerse la venda antes de la herida.

La directiva en si estaba bien, quedaba muy claro que la autoridad que tuviera la competencia realizaría una serie de cuestiones que para nada se invadían desde la Unión Europea, pero ya se veía la posibilidad, o la probabilidad, de que eso terminara siendo un elemento para recentralizar esa competencia.

En fin, lo dejo aquí, pero sería otro debate que en cualquier caso propongo para unas próximas jornadas. No obstante, también recuerdo que este Par-

lamento ha aprobado —lo digo porque hay un representante del Gobierno que nos preside— en el mes de octubre del año pasado, unas resoluciones en las que se dice que el Gobierno de este país, de Cataluña, ha de dar apoyo y enviar todos los informes previos de formación de voluntad, libros blancos, libros verdes, darnos su opinión al respecto, y ha de promover un debate, sea en plenario o en comisión, sobre el programa de actuación de la Unión, y sobre este calendario de actuación que se señalaba, que está previsto para el mes de octubre. Es decir, que ya nos hemos dotado, al menos, de resoluciones en ese sentido.

Gracias.

Manuel Delgado-Iribarren

Yo, la parte de ejecución la dejaría, entre otras razones porque la propia Comisión Mixta no tiene poderes legislativos. En cuanto a la cuestión de las competencias, quizás no me he expresado bien, no se trata de que la cuestión de la competencia no se examine, sino que ese examen debe extenderse a otros aspectos políticos. Le digo un ejemplo recientísimo de la reunión de la semana pasada de esa Mesa y Portavoces. Una propuesta legislativa de la Unión que era un texto refundido, que en principio la Comisión no veía motivos para examinarla. Sin embargo un parlamento autonómico ha aprobado un dictamen negativo. Bueno, pues la propia Comisión Mixta ha decidido, en abrir el examen, y ha designado un ponente.

Lo que quiero decir es que no se trata de que no se tenga en cuenta, el dictamen de un parlamento autonómico. En la deliberación sobre la norma de desarrollo, se planteó la posibilidad de establecer algún umbral parecido al que establece el Tratado respecto a los parlamentos nacionales. Que en función del número de dictámenes negativos que remitieran los parlamentos autonómicos pudiese necesariamente la Comisión, poner en marcha el procedimiento. Al final se decidió que esto es un problema de valoración política, no de número de dictámenes.

Es que un solo dictamen de un parlamento autonómico ya tiene una importancia política y un interés evidente. En cuanto a lo que decía mi amigo Miquel Palomares de que si un parlamento autonómico emite un dictamen contrario al principio de subsidiariedad, si es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas, tenga la Comisión Mixta que hacer suyo ese dictamen... A mí me parece que eso no es posible, por una cuestión que probablemente entenderán, y es que a lo mejor hay otros parlamentos autonómicos que sí están de acuerdo, y también tienen competencia exclusiva.

Claro, es que el principio de subsidiariedad no está hablando de competencias, porque si hay un problema de vulneración de una competencia entonces a quién hay que acudir es al Tribunal de Justicia, porque es un problema jurídico. Pero fíjense, por ejemplo, en el caso del dictamen negativo del Parla-

mento Vasco, que es el único aprobado hasta la pasada legislatura. ¿Saben lo que le llegó a la Comisión Mixta? Le llegó un escrito, además a punto de concluir el plazo, en que lo que llegaba era el dictamen negativo, era que se había sometido a la comisión competente un dictamen expresando que respetaba el principio de subsidiariedad, y se votó en contra. Se votó en contra, pero no se elaboró un dictamen alternativo. ¿Tenía que haber, la Comisión Mixta, suscrito ese dictamen donde no había ni siquiera motivación?

Es verdad que es un caso extremo, y es un caso peculiar, difícil donde los haya. Yo les sugiero, cuando piensen en esto, que se pongan en el lado contrario. Pónganse en el caso de que el Parlamento catalán esté absolutamente de acuerdo con una iniciativa y la defiende, y que hay otro parlamento autonómico que emite un dictamen negativo. ¿Tiene, la Comisión Mixta, necesariamente que aprobar ese dictamen negativo? Me parece que el tema es más complicado que eso y que, por tanto, es un problema de valoración política.

Lo que yo creo que sí debe hacer es, ante ese tipo de dictámenes, abrir el procedimiento y comenzar el debate y la discusión política.

Miquel Palomares

Sí, yo solo quería hacer un comentario con relación a los problemas competenciales que pueden derivarse de la aplicación de una directiva que ha planteado el señor Salvador Milà. Yo creo que esta idea reafirma la tesis, que se ha discutido hoy aquí, de la necesidad de un examen y de un estudio *ex ante* de las iniciativas legislativas antes de que finalicen en una norma comunitaria.

Es el momento oportuno para dejar constancia de los intereses, de las aportaciones de las distintas entidades que participan en el procedimiento legislativo de la Unión o están asociados, como serían los parlamentos.

Joan Auladell

Doncs, arribats a aquest moment, tancaríem el torn d'intervencions. Agraïm als ponents la seva presència en aquest acte.

Conclusions i cloenda

Joan Auladell

I demanaríem al senyor Ernest Maragall i al senyor Lluís Bertran les seves compareixences per a les conclusions i la cloenda.

Moltíssimes gràcies.

Ernest Maragall (president de la Comissió d'Acció Exterior i de la Unió Europea del Parlament de Catalunya)

Molt bé. Bon dia a tothom. Després d'aquest matí intens, i encara més interessant que intens, jo crec.

En primer lugar, querría agradecer a todos los ponentes que han intervenido y que lo han hecho, en las dos sesiones, expresando muy claramente los puntos de vista de Europa y sus instituciones y de la realidad nacional, regional que podemos representar más directamente desde aquí.

A mi em sembla que val la pena —si me lo permiten, continuo en catalán, y espero que todo el mundo me entienda— valorar l'oportunitat de la iniciativa de la Secretaria d'Afers Exteriors del Govern de la Generalitat d'organitzar aquestes jornades, pel moment, efectivament, per l'oportunitat pròpiament dita en què estem en relació amb aquesta qüestió, però també per la qualitat òbvia dels debats, de les intervencions, i per tant de les conclusions que en puguem treure.

A mi em sembla que estem davant —com dir-ho?— d'una lliçó útil del millor europeisme, aquest matí, i em sembla que val la pena posar-ho en relleu. És un europeisme pràctic, solvent, ric d'experiències, en aquest cas encara curtes, perquè estem parlant d'una qüestió que és viva des de fa massa poc temps, però que ja, com hem pogut constatar, aporta raons, punts de vista, experiències contradictòries, etcètera.

Per començar per aquí, pel resum que ens feia la senyora Gracia Vara de la qüestió, la seva última diapositiva m'estalvia de repetir-ho i d'afegir moltes més coses en aquest sentit, perquè em sembla que és una molt bona síntesi de tot el que hem estat parlant.

En qualsevol cas, seguint el fil del que hem anat dient, deixeu-me també expressar algunes posicions pròpies o algunes reflexions que em vénen al cap sobre el debat d'aquest matí.

Es aquesta evidència que Europa és o ha de ser ànima i procediment, ha de ser realitat social i política, i també realitat democràtica, institucional, etcètera, i que probablement si ho miréssim només amb els ulls del que hem parlat avui podríem constatar una mena de superàvit de procediment i de déficit d'ànima, de realitat, de patriotisme europeu compartit.

Però crec que, precisament, experiències o qüestions com la que avui plantegem són evidències positives en el camí d'aquesta Europa pàtria comuna a què ens podríem referir tots plegats, i per tant hi hauria una certa crítica injusta si ens quedéssim només en la contemplació de la complexitat i la dificultat que plantegen temes i procediments com els que avui hem estat examinant.

Avui jo crec que ha aparegut això: Europa com a estat, com a estat real, transitable, accessible, multilateral, multinivell, complex, difícil, però real, i cada cop més capaç d'existir com a tal, com a tal realitat institucional, comuna i capaç de prendre decisions i de dur-les a la pràctica i, per tant, de canviar, de transformar la nostra realitat social, nacional, etcètera.

Aquest missatge de complexitat, després ja hem vist com es va replicant, perquè la complexitat europea segons i com és també una lliçó, pel fet que és capaç d'organitzar-la i de resoldre-la —algú diria— millor que la complexitat, per exemple, espanyola, que no té respistes ni realitats tan ben estructurades o tan ben intencionades per resoldre-les. Però, en fi, em sembla que aquesta és una part de l'interès de la qüestió que plantegem.

A mi em sembla que val la pena recordar alguna qüestió amb relació al principi de subsidiarietat i la seva gestió. Alguna cosa que sigui de principi —em sembla que ho deia l'Eduard Roig, amb molta raó—, aquesta opció de la motivació, de la motivació suficient de les decisions i de les iniciatives en aquest terreny.

És a dir, l'origen, jo entenc que ve de la convicció que qui pren decisions en el nivell més alt ha de demostrar que està més ben situat per prendre-les que qualsevol dels nivells inferiors; una mica és la càrrega inversa de la raó. En principi, tot s'hauria de poder fer a l'ajuntament, diguem-ne. Si algú pot fer alguna cosa més enllà, que ho demostri, i si algú creu que és millor fer-ho en una regió o en una comunitat autònoma que ho demostri, etcètera. I Europa especialment està exercint aquesta autoexigència d'una forma explícita i precisament reglamentada, estructurada i ben plantejada.

Jo crec que d'aquí en resulta també aquesta relació entre complexitat de la qüestió i dels procediments que l'articulen i qualitat del procés de presa de decisions. I per tant, tots els elements de la gestió concreta dels calendaris i els terminis, tota aquesta discussió de les vuit setmanes, les quatre setmanes, tot això és més important del que sembla, perquè efectivament condiciona, en

positiu o en negatiu, aquesta exigència de qualitat en la presa de decisions, en un procés en què hi hem de jugar almenys quatre nivells diferents de presa de decisions o d'institucions amb capacitats per prendre-les.

En qualsevol cas, l'evidència que tenim també, primer de tot, una complexitat associada a la pròpia realitat institucional europea... És a dir, aquí el que estem fent és buscar contínuament l'equilibri entre el triangle màgic europeu: Consell-Comissió-Parlament, i en l'última intervenció en el debat, del representant del Parlament, ha sortit expressat d'una manera molt clara, molt interessant i molt necessària. I crec que a això al final hi tornaré un moment, perquè té a veure amb el futur de tot aquest debat.

En qualsevol cas, aquesta és la qüestió. Estem parlant de com prenem decisions a Europa i si ho fem recordant que hem de comptar amb vint-i-set parlaments o quaranta càmeres territorials nacionals, estatals, i des d'aquí hem de dir, immediatament, i més de cent cambres, parlaments... Quants són? Jo no sé exactament quina és la xifra exacta de parlaments regionals amb capacitat legislativa... Quants? Setanta-quatre. Doncs molt bé, estem amb aquesta dimensió, que dóna idea, precisament, de la dificultat de resoldre-ho a gust de tot-hom, i, a més a més, sabent i tenint present la diferència de cada una d'aquestes realitats socials, nacionals, estatals, regionals: cultures, tradicions parlamentàries, distribucions internes de competències, etcètera.

Jo crec que val la pena retenir en un moment aquesta qüestió fonamental de quin és el millor moment per intervenir. És a dir, fins a quin punt alguns podem tenir la sensació que limitar la qüestió al procediment d'alerta ràpida davant d'una iniciativa legislativa de la Comissió és ja, en si mateix, una definició en negatiu de les possibilitats o les necessitats democràtiques d'intervenció europea de cambres estatals i, encara més, regionals. De manera que els allegats que feien en Miquel Palomares i alguns dels altres ponents en aquest sentit, em sembla que són importants.

La qüestió del programa anual de la Comissió Europea —Comissió-Consell-Parlament, d'acord—: jo crec que és exigible plantejar-ho en aquests termes, que sigui també matèria normal de participació d'intervenció de les estructures nacionals i regionals. Si no, tenim la impressió que les iniciatives legislatives, com que precisament provenen d'un procés llarg i complex de debat previ i d'accords polítics, és clar, arriben ja molt treballades, molt trillades, està quasi tot debatut, quasi tot decidit; el marge de decisió que queda o d'intervenció, de reacció, és probablement molt menor.

Per tant, jo diria, en aquest sentit, que els casos d'Escòcia i de Baviera són particularment interessants per a nosaltres com a il·lustració, demostració de possibles alternatives.

I això ens porta a la tercera consideració: Europa, vertical o horitzontal? Estem en un model de nines russes, en què nines de diferents mides, una dins l'altra, i que cadascú ha d'esperar a obrir la següent per poder actuar? Europa-

estat-regió, etcètera? O estem en una Europa, en una taula comuna, on tots juguem? I per tant, amb regles de transparència, d'accessibilitat, d'immediatesa i de simultaneïtat en algun sentit, cosa que ho fa molt, efectivament, més complex i molt més obert, però probablement també molt més interessant, molt més real i molt més ric en termes de qualitat, precisament, del contingut de les decisions.

I això afecta molt particularment a l'última part dels debats a què hem assistit entre el nostre cas, espanyol, el joc de la Comissió Mixta, que el senyor Delgado ens explicava tan clarament i tan precisament, i el paper dels parlaments autonòmics, els parlaments i els governs autonòmics. Aquí sí que hi ha, molt clarament, dèficits fins i tot elementals, abans que polítics, tot i que de polítics també; però abans que de polítics hi ha dèficits que aquests sí que no ens els hauríem de permetre, de coordinació, de cooperació immediata, de relació natural i senzilla i directa, que probablement evitarien que alguns ens confonguéssim amb alguns d'aquests debats polítics que hi han de ser i han de poder ser-hi, efectivament.

Al cap i a la fi, la qüestió del principi de subsidiarietat s'ha plantejat sempre en un sentit defensiu. Estem, d'alguna manera, fent front a un eventual risc sistemàtic permanent d'invasió, que algú s'excedeixi o entri en el nostre territori, i es tracta també de veure si, a més d'aquesta direcció de dalt a baix, hi ha una possible via inversa d'iniciativa, de proposta, de participació, almenys, d'horitzontalitat en aquest terreny d'una manera més clara.

Finalment, deixin-me fer referència a aquesta casa. La presidenta ens n'ha parlat, en Miquel Palomares ens ho ha explicat amb més detall, a mi em toca fer avui una certa autocrítica. Les dades són concloents: estem reduint la nostra activitat, el nostre model és imperfecte, no estem ni de bon tros complint, com tants altres parlaments regionals, els mínims exigibles en aquesta matèria de presència i d'activitat.

Si som capaços de tirar endavant aquesta proposta que hem presentat o alguna cosa semblant, després del corresponent debat propi, potser podrem millorar una mica les coses.

Però a mi em preocupa més no tant la pura crítica mecànica, sinó —com dir-ho?— el dèficit de cultura europea que crec registrar entre nosaltres mateixos. Ens hem installat excessivament, o acomodat, a una suposada inèrcia automàtica de presa de decisions a Espanya i Europa que suposadament no ens afectaria o ho faria en molt poca mesura. I crec que aquí hi ha un error i un pecat propi que hem de corregir d'una manera molt immediata.

A més, aquí crec que cal afegir que no es tractaria, en correspondència amb el que acabo de dir fa un moment, només de fer millor l'exercici de control del principi de subsidiarietat, en els sentits formal, tècnic, jurídic, competencial, sinó també veure si hi ha o no capacitat, camp per a la iniciativa política, per a la proposta, per parlar dels continguts i no només de les formes i dels riscos competencials.

I per acabar, recordem només molt de passada —i avui no toca parlar-ne— que el panorama es complica quan Europa està efectivament posant dempeus mecanismes d'iniciativa legislativa ciutadana, que han de venir encara a completar i a complicar, en aquest sentit, les coses. Però a mi em sembla que és exactament del que val la pena que siguem conscients.

Algunes preguntes que queden obertes, per acabar. Jo crec que es tracta, per a nosaltres, sobretot, d'aprendre, d'accord amb la lliçó que vostès ens acaben de donar aquest matí, de passar de contemplar aquesta funció, aquest exercici del control del principi de subsidiarietat, a passar del tràmit feixuc a l'hàbit natural.

Aquí tot aquest joc de comissions, ponents... Algunes de les solucions que ens presentava el senyor Delgado em semblen interessants. Aquesta discussió entre consens possible i joc de majories i minories, que el senyor Roig també ens reclamava, jo crec que ha de tenir expressió amb solucions més senzilles i més simples aquí dintre dels parlaments regionals, en tot cas en el nostre.

Aquesta funció de filtre de qualitat és essencial. Si pretenguéssim veure-ho tot, opinar de tot i informar-ho tot ens estaríem ofegant nosaltres mateixos. Però a mi em sembla que hi ha una pregunta immediatament rellevant després d'aquesta autoexigència, que és la de veure com traiem profit, lliçons, de la primera fase d'experiència del control del principi de subsidiarietat en tot Europa.

És a dir, en la sessió d'avui ja ha aparegut una mica insinuat, però probablement caldria formalitzar-lo i explicar-lo. Quin és el balanç que es pot fer d'aquest exercici, en aquests primers —quants anys portem?— tres anys, tot just? Doncs, això, és moment ja de treure conclusions, de fer-ne balanç.

I l'última reflexió que els voldria fer és: tot això està passant quan Europa està reflexionant sobre ella mateixa, en un sentit que probablement, aparentment, podria semblar contradictori amb el que estem dient avui aquí. Si avancem en la direcció d'una Europa federal, és a dir, enfortint les institucions europees i la seva capacitat de decisió, si apareix un govern europeu i un autèntic parlament europeu, què passarà amb això?

Jo crec que la primera conclusió probablement errònia seria dir: això afectarà negativament la funció de control del principi de subsidiarietat o l'exercici de les capacitats de participació de les institucions nacionals i regionals. Òbviament, hauria de ser exactament al contrari. Diguem-ho clar, estem passant d'una Europa confederal a una Europa federal. En aquest procés, l'enfortiment del Parlament o de la Comissió Europea hauria d'anar acompanyat d'una autèntica millora i capacitat d'aprenentatge en aquest terreny de la seva relació, en el procés de decisió, amb tot l'entramat institucional d'estats, nacions i regions que configuren aquesta Europa magnífica, malgrat tot, de la qual avui podem gaudir i de la qual avui hem après tantes coses.

Moltes gràcies.

Lluís Bertran (secretari general del Departament de Governació i Relacions Institucionals)

Hola, bona tarda a tothom. Jo m'havia preparat unes paraules protocolàries de cloenda. Però, escoltant el senyor Maragall i també tractant-se d'un tema tan central, de la Unió Europea, també m'havia fet tres apunts, no ben bé lligats, però no voldria perdre l'ocasió d'expressar-los.

Com deia el senyor Maragall, realment en aquesta mitja horeta que porto aquí escoltant tots aquests procediments, doncs sí que arribes a la conclusió que això és un tema molt complex. És a dir que la governança de les organitzacions multinivell és complexa, vaja, que hi ha molts serrells i molts detalls que compliquen el dia a dia d'una forma tremenda, però, d'una altra banda, és que la realitat també és complexa, i la diversitat és un element clau en qualsevol societat, i més en l'europea, amb la qual cosa fóra un error, entenc, tançar els ulls a aquesta diversitat i voler buscar mecanismes aparentment molt més ràpids, molt més àgils, però que acabessin oblidant l'opinió de molta gent, o allunyant-nos de les realitats tan diverses que hi ha en un continent com és Europa.

Bé, aquesta és una primera reflexió que em venia ara, perquè d'experiments de simplificar les coses a nivell de grans països diversos, etcètera, doncs en tenim prou a la història, i han estat un desastre. Per la qual cosa crec que és molt bo que s'apliqui el principi de subsidiarietat i es tingui en compte el paper de tothom tant com es pugui, per més que introdueixi mecanismes complexos.

Quan he arribat aquí, estàveu parlant de temes molt concrets del procediment, dels dies, de tal... Jo voldria ara, més que el microscopi, aplicar el telescopi o agafar un focus una mica més llunyà i recordar també l'origen de tot això.

El principi de subsidiarietat bàsicament és una configuració, no exclusivament però una configuració, una creació de la doctrina social de l'Església. A finals del segle XIX ja apuntada amb la *Rerum novarum*, i després el *Quadragesimo anno* del 1931, i tampoc és casual, no? L'Església sempre havia tingut aquesta idea de la protecció de la dignitat de la persona, l'ésser humà vist d'una manera integral. Fins i tot el tema dels cossos intermedis, com en la mateixa Església, o de les comunitats naturals com la família, que sempre havia entès que hi havia d'haver un espai, un àmbit que potser podia quedar una mica preservat també de la intervenció de l'Estat. I d'aquí venia això, aquest és un primer apunt.

Un segon apunt. Voldria recordar també una figura política que potser és la persona que més ha fet per situar el principi de subsidiarietat en el centre de la Unió Europea. Sí que és cert que al mateix Tractat de la CECA del 1951, ja hi havia una llavor, o potser l'Euratom, 1957, o l'Informe Tindemans, a finals dels setanta, doncs ja apuntaven cap a aquesta direcció, però si algú re-

alment ha empentat aquest procés i ha situat el principi de subsidiarietat al centre de la Unió Europea i del debat europeu aquest és Jacques Delors de forma claríssima. I també volia tenir un record per a aquest polític socialista francès i en la seva joventut membre actiu del moviment catòlic Vie Nouvelle. Només aquest detall.

També voldria destacar el paper que fa aquest principi de subsidiarietat com a frontissa, com a principi conciliador d'aquestes dues visions que hi ha a Europa sobre la mateixa Europa. Uns que pensen que l'àmbit —com comentava ara el senyor Maragall— hauria de ser més un àmbit de relació intergovernamental, i d'altres que pensen que hauríem d'apostar definitivament per un estat federal.

Doncs, mentrestant, el principi de subsidiarietat està aquí al mig fent de frontissa, i entenc que és un element positiu també per anar garantint que avanci el procés d'integració europea.

Ja per acabar, vull felicitar els organitzadors, la Secretaria d'Afers Exteriors i la Direcció General de Relacions Institucionals per haver organitzat aquesta sessió. També el Parlament, per haver cedit la seu i haver tingut també aquesta iniciativa parlamentària de dur a terme aquesta jornada. I als ponents, molt especialment, per les seves aportacions i també a tots els presents per haver estat aquí, interessant-vos per un tema de futur.

Moltes gràcies a tots.





PARLAMENT DE CATALUNYA