

El principi de subsidiarietat a la Unió Europea

ENOCH ALBERTÍ, ENRIC FOSSAS
i MIQUEL ÀNGEL CABELLOS



PARLAMENT DE CATALUNYA

El principi de subsidiarietat a la Unió Europea

La seva consagració
en el Tractat pel qual s'estableix
una constitució per a Europa i les perspectives
per a les regions amb poders legislatius i, en especial,
per als seus parlaments

ENOCH ALBERTÍ, ENRIC FOSSAS
i MIQUEL ÀNGEL CABELLOS



PARLAMENT DE CATALUNYA

Barcelona, 2005

BIBLIOTECA DE CATALUNYA, DADES CIP

Albertí Rovira, Enoch

El Principi de subsidiarietat a la Unió Europea : la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments. - (Testimonis parlamentaris ; 22)

Inclou: Taller «Assemblees legislatives regionals: formació en subsidiarietat» = Workshop «Regional legislative assemblies: subsidiarity training» / Conferència de les Assemblees Legislatives Regionals Europees, Grup de Treball sobre Subsidiarietat i Proporcionalitat
Text en català, castellà, francès i anglès

ISBN 84-393-6886-0

I. Fossas, Enric II. Cabellos Espírrerz, Miguel Ángel III. Conferència de les Assemblees Legislatives Regionals Europees. Grup de Treball sobre Subsidiarietat i Proporcionalitat IV. Catalunya. Parlament V. Títol VI. Títol: Taller «Assemblees legislatives regionals: formació en subsidiarietat» VII. Col·lecció: Testimonis parlamentaris ; 22

1. Subsidiarietat (Dret comunitari) 2. Poder legislatiu -

Unió Europea, Països de la - Regions

341.176(4-6)



Primera edició, octubre del 2005 (edició núm. 230)

Col·lecció Testimonis Parlamentaris, 22

© Parlament de Catalunya

Parc de la Ciutadella, s/n · 08003 Barcelona

Tel. 933 046 635 · Fax 933 046 636

www.parlament-cat.net

A/e: edicions@parlament-cat.net

Assessorament lingüístic: Departament de Serveis Lingüístics

Imprès a: Indústries Gràfiques Gabriel Gibert, SA (Tarragona)

Enquadernat a: Enquadernacions Fontanet, SL (Lleida)

Tiratge: 650 exemplars

ISBN: 84-393-6886-0

Dipòsit legal: B-43908/2005

Taula de continguts

El principi de subsidiarietat a la Unió Europea	7
El principio de subsidiariedad en la Unión Europea	49
Le principe de subsidiarité dans l'Union Européenne	91
The principle of subsidiarity in the European Union	135
Conferència de les Assemblees Legislatives Regionals Europees / <i>Conference of the European Regional Legislative Assemblies</i>	177

El principi de subsidiarietat a la Unió Europea

La seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix
una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions
amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments

ENOCH ALBERTÍ

*Catedràtic de dret constitucional
de la Universitat de Barcelona*

ENRIC FOSSAS

*Cap de l'àrea de recerca
de l'Institut d'Estudis Autonòmics*

MIQUEL ÀNGEL CABELLOS

*Àrea de recerca de l'Institut
d'Estudis Autonòmics*

Sumari

Introducció	11
1. L'evolució del principi de subsidiarietat en la construcció europea	12
1.1 La introducció de la subsidiarietat en el debat comunitari	12
1.2 La subsidiarietat com a principi central del dret comunitari en el Tractat de Maastricht	13
1.3 Les regles interpretatives per a l'aplicació del principi de subsidiarietat: el Protocol núm. 30 annex al Tractat d'Amsterdam	14
2. L'aplicació del principi de subsidiarietat i el seu control per les institucions europees	16
2.1 El control polític intern del principi: la prova de l'eficiència	16
2.2 El control jurisdiccional del principi de subsidiarietat pel TJCE: la deferència vers el legislador comunitari	18
A) Refús directe de l'aplicació del principi en un sentit favorable als estats: el principi de subsidiarietat no pot servir per a permetre que les normes nacionals vulnerin la normativa comunitària	19
B) Anàlisi de la necessitat de la norma comunitària acceptant acríticament els arguments del legislador comunitari	20
C) Sentències en què el Tribunal fa la seva pròpia anàlisi sobre el respecte del principi de subsidiarietat	22
3. El principi de subsidiarietat en el Projecte de tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa	25
3.1 El principi de subsidiarietat en el debat sobre el futur de la Unió	25
3.2 Previsió i funció del principi de subsidiarietat en el Projecte de tractat constitucional	26

3.3 El mecanisme d'aplicació i control del principi de subsidiarietat	28
A) En la fase de preparació de les propostes d'actes legislatius	28
B) El mecanisme d'alerta ràpida	29
C) El control jurisdiccional posterior	30
D) Informe anual de la Comissió	31
4. El principi de subsidiarietat i les regions amb poder legislatiu en el Projecte de tractat constitucional: consideració especial del paper dels parlaments regionals	32
4.1 La presa en consideració de les regions en la formulació de les propostes legislatives	32
4.2 La possible participació regional en la fase de consultes preparatòries de la Comissió	34
4.3 La possible participació dels parlaments regionals en el mecanisme de control <i>ex ante</i> del principi de subsidiarietat	36
4.4 L'accés dels parlaments regionals al TJCE en defensa del principi de subsidiarietat	37
4.5 La participació dels parlaments regionals per mitjà del Comitè de les Regions: limitacions	39
5. Pressupòsits bàsics per a la participació dels parlaments regionals	41
5.1 La tramesa d'informació als parlaments regionals	41
5.2 Una estructuració interna adequada dels parlaments regionals i una relació apropiada amb els governs per a fonamentar una participació parlamentària efectiva	42
Conclusions	44

Introducció

La idea de subsidiarietat és tan antiga com l'organització de qualsevol grup humà en què es distribueix el treball. La seva formulació teòrica es pot remuntar a Aristòtil (*Política*), i fins a arribar als nostres dies la trobem en doctrines tan dispars com l'anarquisme radical (Proudhon), el catolicisme (Encíclica papal *Quadragesimo anno*, 1931), el liberalisme (Stuart Mill), o el federalisme personalista (Mounier). En termes polítics, el principi de subsidiarietat s'ha predicat tant per a referir-se a les relacions que s'han d'establir entre la societat (i els individus) i els poders públics, com per a ordenar les relacions entre els diferents poders d'una comunitat. No és, doncs, estrany que la subsidiarietat s'hagi associat a les idees democràtiques d'autodeterminació, responsabilitat dels governants, llibertat política, divisió dels poders, o de respecte a les identitats i a la diversitat, però també a l'eficiència i a la solidaritat (*subsidium*). En aquest àmbit, la idea de subsidiarietat pot ser aplicada a qualsevol organització política en què el poder estigui situat a diferents nivells, i per això s'ha utilitzat amb relació al règim local, a l'organització federal o a l'ordenament comunitari. En qualsevol d'aquests contextos es pot sostenir el principi que les actuacions públiques s'han de decidir de la manera que sigui més pròxima als ciutadans i, per tant, al nivell més baix en el qual determinats objectius poden ser adequadament assolits, mentre els nivells més alts només han d'actuar quan els objectius sobrepassin les capacitats dels nivells inferiors.

1. L'evolució del principi de subsidiarietat en la construcció europea

1.1 La introducció de la subsidiarietat en el debat comunitari

En el procés d'integració europea, la naturalesa i el significat del principi de subsidiarietat ha estat i encara avui és objecte d'un viu debat entre els actors polítics i els estudiosos de l'ordenament comunitari. En els darrers anys, la construcció europea ha estat marcada per un seguit de revisions dels tractats europeus fundacionals –Acta única europea (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) i Niça (2001)– cadascuna d'aquestes preparada per la conferència intergovernamental corresponent. Després de la Conferència de Niça, i tenint en compte els seus resultats decebedors, el Consell Europeu va llançar un debat en profunditat sobre el futur de la Unió, i va convocar una Convenció Europea per a afrontar les profundes reformes institucionals pendents i obrir el camí cap a una constitució europea. El Projecte de constitució presentat per la Convenció a la Conferència Intergovernamental (2003-2004) es convertí en el «Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa», signat el 29 d'octubre de 2004 a Roma pels caps d'estat o de govern, i actualment en procés de ratificació pels estats membres. En tot el procés d'evolució de la Unió Europea com a entitat supraestatal, la subsidiarietat ha anat adquirit gradualment més importància precisament perquè s'ha tractat de buscar en aquest principi un INSTRUMENT POLÍTIC I JURÍDIC per a definir una qüestió essencial: l'articulació entre els poders de les institucions europees i els dels estats membres. Cal recórrer, doncs, el camí que ha fet el principi de subsidiarietat en el procés de construcció europea.

El principi segons el qual la Comunitat només ha d'actuar quan un objectiu es pugui aconseguir en condicions millors en el pla comunitari que no pas en el dels estats es trobava ja de MANERA GERMINAL en el Tractat de la CECA (article 5), i implícitament, en el Tractat de Roma (article 308). Tanmateix, l'efectiva introducció del principi de subsidiarietat en els debats sobre la construcció europea, la va fer el Parlament Europeu en el transcurs de la discussió de l'anomenat «Projecte de tractat de la Unió Europea», que va ser elaborat i aprovat per la cambra el 1984, si bé en una resolució de 1982 aquella ja havia declarat que «el principi de subsidiarietat és un dels principis essencials de la Unió». L'esmentat Projecte preveia la subsidiarietat com una norma constitucional d'inspiració federal que s'aplicaria a les competències concurrents entre la Unió i els estats membres. Tanmateix, la

Conferència Intergovernamental de Luxemburg no va aprovar el Projecte del Parlament sinó un document més modest conegut com l'Acta única europea (1986), mitjançant el qual es modificaven els tractats comunitaris i es posaven les bases per a la construcció d'un mercat únic. L'AUE va limitar l'operativitat del principi de subsidiarietat a la matèria de protecció del medi ambient, però va substituir la unanimitat per la majoria qualificada per a aprovar en el Consell de Ministres la legislació que s'estimés necessària per a crear un lliure mercat a final de 1992. Aquesta disposició va posar les condicions per a situar ben aviat la subsidiarietat en el centre dels debats comunitaris.

1.2 La subsidiarietat com a principi central del dret comunitari en el Tractat de Maastricht

No és casual que fos el Tractat de la Unió Europea (TUE), o Tractat de Maastricht (1992), el que convertís la subsidiarietat en un PRINCIPI CENTRAL del dret comunitari. Ja en el preàmbul els estats es declaraven disposats «a continuar el procés de creació d'una unió cada vegada més estreta entre els pobles d'Europa, en què les decisions es prenguin de la manera més propera possible als ciutadans, d'acord amb el principi de subsidiarietat».

Així mateix, el seu article A reiterava la idea de crear «una Unió cada cop més estreta entre els pobles d'Europa, en la qual les decisions seran preses de la manera més pròxima possible als ciutadans»; mentre l'article B exigia a les institucions comunitàries, a l'hora de perseguir els seus objectius, «el respecte [...] al principi de subsidiarietat». Tanmateix, és el nou article 3B del TCE el que consagra la subsidiarietat com a principi jurídic, tot establint:

La Comunitat ha d'actuar dins els límits de les competències que li atribueix el present Tractat i dels objectius que aquest li assigna. En els àmbits que no siguin de competència exclusiva, la Comunitat intervindrà, d'acord amb el principi de subsidiarietat, només i en la mesura en què els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres, i en conseqüència, es puguin assolir millor per la Comunitat, atesa la dimensió o els efectes de l'acció prevista. Cap acció de la Comunitat excedirà d'allò necessari per a assolir els objectius del present Tractat.

Tal com quedava consagrat a Maastricht, el principi de subsidiarietat acomplia una doble funció: a) com a PRINCIPI POLÍTIC que estableix una regla de sentit comú (*rule of reason*) per al repartiment constitucional de competències entre els estats i la Comunitat (preàmbul i article A del TUE); i b) com a PRINCIPI JURÍDIC que regula l'exercici de les competències no exclusives de la Comunitat (article 3B TCE), l'aplicació del qual, segons el mateix Tractat (article L), és controlable jurisdiccionalment pel Tribunal de Justícia.

La instauració del principi coincidia amb una clara expansió dels poders de la Comunitat a nous àmbits, i per això la proclamació d'aquest va ser vista per alguns observadors com una REACCIÓ DE CAUTELA dels estats membres davant les transformacions federals que s'engegaven a Europa. En aquesta tendència expansiva de la

Comunitat hi van tenir un paper important el Tribunal de Justícia de les Comunitats i la seva jurisprudència sobre la força i els efectes del dret comunitari, especialment els pronunciaments dels anys seixanta i setanta sobre l'EFFECTE DIRECTE I LA PRIMACIA d'aquell sobre el dret dels estats (sentències *Vand Gend en Loos*, *Costa contra ENEL*, *Simmenthal*). Aquesta doctrina, de caire federalista o «supranacional», fou acceptada pels estats membres perquè es veia contrapesada per la seva preponderància en el procediment legislatiu comunitari. Tanmateix, el clima de recessió econòmica que es vivia en aquells moments, els problemes sorgits en el procés de ratificació del Tractat (referèndums danès i francès), conjuntament amb l'esmentat recel dels estats davant l'accelerada ampliació de les competències comunitàries, van portar a un intens debat sobre la interpretació que s'havia de donar al principi de subsidiarietat. Les mateixes institucions comunitàries van fer un notable esforç per ACLARIR-NE EL SIGNIFICAT I L'APLICACIÓ, fins i tot abans de l'entrada en vigor del Tractat. Una bona mostra d'aquesta actitud va quedar reflectida en les Conclusions del CONSELL EXTRAORDINARI DE BIRMINGHAM (octubre 1992), i en les del CONSELL EUROPEU D'EDIMBURG, del desembre de 1992, que contenen un «llibre d'instruccions» per a l'aplicació de l'article 3B del Tractat, el qual estableix uns principis bàsics, unes línies directrius i uns procediments i unes pràctiques, als quals ens referirem més endavant. Abans del Consell d'Edimburg, la Comissió ja havia aprovat una comunicació al Consell i al Parlament Europeu (27 de setembre de 1992), i aquest darrer havia adoptat una resolució sobre l'aplicació del principi (18 de novembre de 1992). Finalment, poc abans de l'entrada en vigor del Tractat, es va celebrar una Conferència Interinstitucional a Luxemburg (25 d'octubre de 1993), que va reunir, al Parlament, la Comissió i el Consell, de la qual va sorgir un ACORD INTERINSTITUCIONAL sobre els procediments per a l'aplicació del principi de subsidiarietat.

1.3 Les regles interpretatives per a l'aplicació del principi de subsidiarietat: el Protocol núm. 30 annex al Tractat d'Amsterdam

La subsidiarietat i els debats que s'hi referien van continuar al llarg del procés d'integració econòmica i política d'Europa, en el transcurs de la seva federalització, progressiva, i en el camí cap a la seva constitucionalització. La prevista modificació del Tractat de Maastricht es va dur a terme en la Conferència Intergovernamental de 1996, que tenia la finalitat d'apropar Europa als ciutadans, millorar el funcionament de la Unió i preparar-la per a l'ampliació, i dotar-la de més capacitat exterior. Durant els treballs de preparació de la Conferència, ningú no dubtà que el principi de subsidiarietat s'havia d'incloure en el nou Tractat, però tots els actors institucionals (estats membres, Comissió, Parlament, Comitè de les Regions, TJCE) van fer suggeriments sobre la seva interpretació i l'aplicació futura, en vista de l'experiència adquirida des que es va introduir formalment. Entre les moltes propostes llançades aleshores, i pel que aquí interessa, mereixen ser esmentades les que propugnaven L'EXTENSIÓ DEL PRINCIPI A LES ENTITATS REGIONALS I LOCALS. En aquest sentit es pronunciaren, per exemple, els governs d'Àustria i Bèlgica, i també el Comitè de les Regions, el qual defensà una nova formulació del principi com a criteri de

repartiment de competències entre tots els nivells de govern representats en el si de la Unió Europea.

Finalment, el TRACTAT D'AMSTERDAM, signat a l'octubre de 1997 (si bé no entrà en vigor fins al 1999), no introduí CAP CANVI SUBSTANCIAL pel que fa al principi de subsidiarietat, que quedà regulat en el preàmbul, en l'article 2 i, específicament, en l'article 5, amb la mateixa redacció que tenia al Tractat de Maastricht. El nou Tractat introdueix un «Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat» (PROTOCOL núm. 30), acompanyat d'una Declaració sobre el mateix tema. La Conferència va prendre nota d'una altra DECLARACIÓ sobre la subsidiarietat adoptada pels governs d'Alemanya, Àustria i Bèlgica, en què s'afirmava que el principi no afectava tan sols els estats membres sinó també «les entitats que disposin d'un poder legislatiu propi conferit pel dret constitucional nacional». L'esmentat Protocol, que té el mateix valor jurídic que el Tractat, recull essencialment les Declaracions de Birmingham, les Conclusions d'Edimburg i l'Acord Interinstitucional de 1993, i s'hi estableix que la garantia del compliment del principi de subsidiarietat (i de proporcionalitat) correspon a totes les institucions comunitàries, tenint en compte que és un concepte dinàmic que permet tant l'ampliació com la restricció de la intervenció comunitària depenent de les circumstàncies de cada supòsit. La següent reforma dels tractats es discutí en la Conferència Intergovernamental de NİÇA de l'any 2000, que havia d'introduir reformes institucionals importants, tancades en fals pel Tractat d'Amsterdam, amb vista a l'ampliació de la Unió. Hom coincideix que el Tractat de NİÇA (2001) va ser una ocasió perduda per a dur a terme les reformes necessàries, i bona prova d'això van ser la convocatòria d'una nova Conferència Intergovernamental per al 2004 i l'adopció d'una «Declaració sobre el futur de la Unió Europea» en què es fa una crida a un debat més ampli i profund sobre aquest futur. La posterior Declaració de Laeken, adoptada pel Consell Europeu del 2001, va acordar que la Conferència Intergovernamental del 2004 prendria com a punt de partida els treballs d'una Convenció europea, que ella mateixa convocava. El cert és que les reformes institucionals introduïdes a NİÇA (procediments d'adopció de decisions en el Consell, composició i organització de la Comissió, ampliació del Parlament, reforma del sistema jurisdiccional i dels òrgans auxiliars) no va afectar per res les normes vigents sobre el principi de subsidiarietat. Però l'esmentada Declaració adoptada a NİÇA determinava, entre les qüestions que s'havien d'abordar en el debat sobre el futur de la Unió, «...la manera d'establir i supervisar una delimitació més precisa de les competències entre la Unió Europea i els estats membres, que respecti el principi de subsidiarietat...». Més endavant es veurà com la qüestió de la subsidiarietat va ser tractada en la Convenció i, finalment, va ser incorporada al «Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa». Abans, però, cal veure l'aplicació que fins avui han fet les institucions europees del principi de subsidiarietat.

2. L'aplicació del principi de subsidiarietat i el seu control per les institucions europees

2.1 El control polític intern del principi: la prova de l'eficiència

Com ja s'ha avançat, l'article 5 TCE conté el doble vessant del principi de subsidiarietat: com a PRINCIPI POLÍTIC D'ATRIBUCIÓ DE COMPETÈNCIES, i com a PRINCIPI JURÍDIC PER A L'EXERCICI DE COMPETÈNCIES NO EXCLUSIVES de la Comunitat. El primer es troba a l'inici de l'article, quan disposa que «la Comunitat actuarà dins els límits de les competències que li atribueix el present Tractat i els objectius que aquest li assigna». El problema a l'hora d'aplicar aquest vessant del principi és que els tractats europeus, a diferència de les constitucions federals, no atribueixen a la Comunitat determinades matèries sinó que els imposen determinats objectius a assolir i concretes funcions a complir. És un sistema de distribució competencial basat en els fins (*purpose-oriented*) i en les FUNCIONS (*purpose-bound*) de la Unió. Encara dins d'aquest sistema, s'han de distingir les competències expressament definides en els tractats, les anomenades competències subsidiàries (article 308 TCE), i els poders «implícits» reconeguts pel Tribunal de Justícia. Doncs bé, el primer paràgraf de l'article 5 TCE s'aplica a tots els tipus de competències de la Comunitat i exigeix que cada intervenció d'aquesta tingui una BASE JURÍDICA que li atribueixi la competència per a exercir-la, condicions que s'han de MOTIVAR en el preàmbul de tota mesura que aquella adopti.

L'aplicació del segon vessant del principi de subsidiarietat, com a principi jurídic que regeix l'exercici de les competències no exclusives de la Comunitat, resulta molt més complexa, i en aquest sentit s'ha afirmat amb raó que la posada en pràctica de la subsidiarietat planteja gairebé tants problemes com els que intenta resoldre. En primer lloc, perquè el singular sistema comunitari de repartiment de competències, com s'ha dit, no conté unes llistes de matèries que corresponguin a la Comunitat, als estats, o a ambdós; així que el primer problema que es presenta és determinar l'àmbit d'aplicació del principi. En segon lloc, l'article 5 TCE estableix la incompetència de la Comunitat en cas de dubte, però emprà uns criteris («que els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits *de manera suficient*»; «que puguin *assolir millor* per la Comunitat, *atesa la dimensió o els efectes de l'acció*») que deixen un ampli marge de maniobra a l'interpret.

Respecte al primer punt, cal repetir que els tractats no contenen cap llista de competències exclusives de la Comunitat, i si bé la jurisprudència del TJCE n'ha admès l'existència (de moment, només en tres camps), no hi ha criteris eficaços per

a determinar quines són. Malgrat la presumpció de competència al seu favor, tampoc no hi ha en els tractats una determinació clara de les competències exclusives dels estats, i també el TJCE les ha reconegudes, però hi ha nombrosos mecanismes que permeten la progressiva ingerència comunitària en els poders estatals. Finalment, la determinació del camp de les competències compartides, a les quals està expressament destinat el principi de subsidiarietat, no és clara: cal distingir entre les pròpiament concurrents (els estats conserven la competència fins que la Comunitat decideix intervenir) i les complementàries, i dintre de les primeres es poden trobar diferents situacions pel que fa al seu exercici.

L'aplicació del principi de subsidiarietat a aquest tipus de competències es fa seguint els principis bàsics, les línies directrius, i els procediments i les pràctiques fixats en l'esmentat PROTOCOL NÚM. 30 annex al Tractat d'Amsterdam, i que, com s'ha dit, recull essencialment la Declaració de Birmingham, les Conclusions d'Edimburg i l'Acord interinstitucional de 1993. Cal recordar que, d'acord amb l'article 5 TCE, la intervenció comunitària queda justificada si es demostra que els objectius de l'acció pretesa «no poden ser assolits de manera suficient pels estats membres», i «es poden assolir millor per la Comunitat atesa la dimensió o els efectes de l'acció prevista». La comprovació d'aquests requisits es du a terme mitjançant la «PROVA DE L'EFICIÈNCIA», que consta a la vegada de dos tests: el de la NECESSITAT (només permet que actuï la Comunitat quan sigui absolutament necessari atès que una actuació d'àmbit estatal no és possible); i el de l'EFICÀCIA (que exigeix avaluar la dimensió i els efectes de l'acció prevista per a verificar que els objectius es puguin assolir millor en l'àmbit comunitari). Són, doncs, criteris que deixen un AMPLI MARGE de maniobra a l'interpret i que impliquen VALORACIONS ESSENCIALMENT POLÍTIQUES més que no pas jurídiques.

Com ja s'ha avançat, l'esmentat Protocol estableix que la garantia del compliment del principi de subsidiarietat es fa mitjançant un CONTROL INTERN, ja que correspon a totes les institucions comunitàries, atès que la presumpció de competència juga a favor dels estats. Hi ha, doncs, un control de caràcter polític en el transcurs de la presa de decisions que el du a terme en primer lloc la COMISSIÓ, que té el dret d'iniciativa legislativa, la qual s'abstindrà de proposar una mesura si conclou que no es donen les condicions que imposen els esmentats tests. Segons el Protocol, és convenient que la Comissió faci consultes prèvies abans d'adoptar els textos legislatius, que d'acord amb l'article 253 TCE hauran de contenir en el preàmbul una motivació respecte al compliment del principi de subsidiarietat. Posteriorment, el CONSELL I EL PARLAMENT examinaran la justificació donada per la Comissió per decidir si ha aplicat correctament o no el principi de subsidiarietat. El Protocol també exigeix que la Comissió emeti un informe anual sobre l'aplicació de l'article 5 TCE, que remetrà al Consell Europeu, al Parlament, al Consell, al Comitè de les Regions i al Comitè Econòmic i Social. A la pràctica, el control polític sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat per les institucions europees s'ha reduït essencialment a l'AUTOCONTROL PREVI fet per la Comissió sobre les seves pròpies iniciatives a l'hora d'exercir competències no exclusives de la Comunitat.

Però, com s'ha avançat, el principi de subsidiarietat està també subjecte a un control jurisdiccional pel Tribunal de Justícia, davant el qual és possible plantejar un recurs contra una acció comunitària o estatal que l'incompleixi.

2.2 El control jurisdiccional del principi de subsidiarietat pel TJCE: la deferència vers el legislador comunitari

Com ja s'ha assenyalat, el principi de subsidiarietat té un CARÀCTER BIDIRECCIONAL. El Protocol núm. 30 indica, en l'apartat 3, que «la subsidiarietat és un concepte dinàmic i s'ha d'aplicar en funció dels objectius que assenyalava el Tractat. Permet que la intervenció comunitària, dins els límits de les seves competències, s'ampliï quan les circumstàncies així ho exigeixin i, inversament, que es restringeixi o abandoni quan deixi d'estar justificada».

El Protocol també estableix l'obligació del legislador comunitari de motivar les seves normes per mostrar el respecte a aquest principi: «per a tota norma comunitària proposada s'exposaran els motius en els quals es basa per tal de justificar que compleix els principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Les raons per a concloure que un objectiu comunitari es pot aconseguir millor en l'àmbit de la Comunitat s'han de justificar mitjançant indicadors qualitatius o, quan sigui possible, quantitius» (apartat 4).

Finalment, el Protocol reproduïx l'article 5 TCE i adverteix que «a fi que l'actuació comunitària estigui justificada, s'han de complir els dos aspectes del principi de subsidiarietat: que els objectius de l'acció proposada no puguin ser assolits de manera suficient per l'actuació dels estats membres en el marc del seu sistema constitucional nacional i, per tant, es puguin aconseguir millor mitjançant l'actuació de la Comunitat» (apartat 5). Per tant, quan s'invoca el principi de subsidiarietat davant el TJCE, aquest haurà d'examinar si es compleixen els requisits de l'article 5 TCE tenint en compte les esmentades disposicions del Protocol. A la pràctica, però, la jurisprudència del Tribunal ha extret POQUES CONSEQÜÈNCIES del principi de subsidiarietat. Malgrat que el principi de subsidiarietat afecti l'actuació comunitària en totes les competències no exclusives, i sigui un criteri tant per a atreure com per a impedir l'actuació comunitària, el cert és que la seva virtualitat pràctica en l'escassa jurisprudència del TJCE gairebé s'ha limitat a POTENCIAR L'OBLIGACIÓ DE MOTIVAR LES NORMES, i s'ha resistit a configurar-lo com un principi la justiciabilitat del qual pugui donar lloc a resultats palpables limitadors de la competència comunitària.

El Tribunal, a la pràctica, ha acceptat les justificacions del legislador comunitari en relació amb el respecte al principi de subsidiarietat de les seves normes, acceptació que ha estat acompanyada d'un esforç molt limitat d'anàlisi del contingut i l'aplicació del principi, que només es comença a veure en la jurisprudència més recent. El paper del Tribunal en relació amb el principi de subsidiarietat, per tant, s'ha limitat –i sembla haver-se de limitar– a VERIFICAR que el principi no sigui vulnerat com a conseqüència D'ERRORS MANIFESTOS D'APRECIACIÓ O DESVIACIÓ DE PODER, de manera que, excepte en aquests casos, el Tribunal respecta l'àmbit de discrecionalitat política del legislador comunitari.

Una exposició succinta de la jurisprudència més destacada del Tribunal ens permetrà de seguida fonamentar aquestes afirmacions. Les sentències en què el principi ha fet aparició no són gaires: les restriccions en la legitimació per a recórrer davant el Tribunal, el fet que en no pocs casos les parts hagin invocat el principi de subsidiarietat sense gaire justificació (i per tant el Tribunal no hagi entrat en la

sentència a examinar el respecte al principi), o el fet que el recurs fos inadmissible per altres motius (i això evitès al Tribunal entrar a considerar el paper de la subsidiarietat), són factors que expliquen el limitat nombre de sentències a considerar. També és cert, però, que en sentències concretes alguns autors hi han volgut veure una certa voluntat del Tribunal de fer efectiu, encara que no l'esmenti, el principi de subsidiarietat (la sentència Keck i Mithouard, C-267/91, del 24 de novembre de 1993, és un exemple força adduït d'això). Però tenint en compte que aquest tipus d'apreciacions sempre poden resultar discutibles, aquí ens cenyirem a la jurisprudència que ha tractat de manera EXPRESSA el principi de subsidiarietat.

En aquests pronunciaments, com es veurà, el Tribunal ha acabat sempre considerant que es donaven els pressupòsits perquè fos la Comunitat qui dictés la norma, de manera que en aquests casos la subsidiarietat només ha actuat en un sentit, i mai en el de servir perquè els estats recobressin algun espai ocupat per la Comunitat, de manera que el principi només l'ha beneficiada.

A aquesta conclusió s'arriba, a més, després de fer normalment una anàlisi força superficial de la norma comunitària en litigi des del punt de vista del principi de subsidiarietat, i acceptant sense més la justificació que hagi donat el legislador comunitari de la necessitat d'adoptar la seva norma, mostrant-se així una apreciable DEFERÈNCIA respecte d'aquell i un no menys notable respecte al seu àmbit de discrecionalitat política. En les darreres sentències, com es veurà, el Tribunal farà les seves pròpies anàlisis més enllà del que digui el legislador comunitari, però els resultats pràctics no variaran.

En definitiva, quan el Tribunal ha entrat a analitzar la possible aplicació del principi, això no ha portat com a resultat la «renacionalització» de cap àmbit normatiu. Cal que ens referim, doncs, a aquestes sentències que han considerat el principi amb una mica més de deteniment per a establir la manera com ho han fet.

A) REFÚS DIRECTE DE L'APLICACIÓ DEL PRINCIPI EN UN SENTIT FAVORABLE ALS ESTATS: EL PRINCIPI DE SUBSIDIARIETAT NO POT SERVIR PER A PERMETRE QUE LES NORMES NACIONALS VULNERIN LA NORMATIVA COMUNITÀRIA

En la primera de les sentències (Union Royale Belge des Sociétés de Football Association i altres contra Bosman i altres, C-415/93, del 15 de desembre de 1995) el Tribunal no nega l'aplicació del principi de subsidiarietat a l'àmbit esportiu, però sí que nega que l'aplicació d'aquest pugui servir perquè es vulnerin altres normes comunitàries.

El Govern alemany havia al·legat que el principi de subsidiarietat feia que la Comunitat pogués actuar en matèria esportiva només d'una manera limitada, quan fos estrictament necessari. El Tribunal va respondre que «el principi de subsidiarietat [...] [entès] en el sentit que la intervenció de les autoritats públiques, i especialment de les comunitàries, en la matèria que es tracta, ha de limitar-se a l'estrictament necessari, no pot tenir per efecte que l'autonomia de què disposen les associacions privades per a adoptar reglamentacions esportives limiti l'exercici dels drets conferits als particulars i al Tractat» (considerant 81). Com es veu, no es nega que el principi de subsidiarietat regeixi en aquest àmbit, però sí que ho pugui fer en el cas concret permetent la subsistència de normes nacionals contràries al TCE.

De la seva banda, en el segon cas, la Comissió contra Bèlgica, C-11/95, del 10 de setembre de 1996, sobre la directiva de transmissió de programes per cable, el Tribunal va rebutjar que el principi de subsidiarietat pogués servir per a evitar l'harmonització de legislacions en aquesta matèria. El Govern belga al·legava que «segons el principi de subsidiarietat, recollit en el paràgraf segon de l'article 3 B del Tractat CE, és lliure d'intervenir en les matèries culturals sempre que no conculqui les seves obligacions comunitàries». Però el Tribunal respon que «els estats membres estan obligats, conformement a l'apartat 2 de l'article 2 de la Directiva 89/552, a garantir la lliure recepció i a no obstaculitzar la retransmissió en el seu territori d'emissions de radiodifusió televisiva procedents d'altres estats membres en els àmbits coordinats per aquesta. Per consegüent, [...] un estat membre no pot infringir aquesta obligació imposada per la Directiva 89/552 invocant el paràgraf segon de l'article 3 B del Tractat» (considerants 51 a 53).

En aquests casos, doncs, no s'entra a analitzar la presència o absència dels criteris sobre els quals s'estructura el principi de subsidiarietat, sinó que es refusa sense gaires més explicacions la possible aplicació d'aquest en un sentit favorable als estats, ja que es considera que això els portaria a vulnerar altres normes comunitàries.

B) ANÀLISI DE LA NECESSITAT DE LA NORMA COMUNITÀRIA ACCEPTANT ACRÍTICAMENT ELS ARGUMENTS DEL LEGISLADOR COMUNITARI

En altres casos s'entra a analitzar, però normalment d'una manera molt sintètica i superficial, els motius pels quals s'hagi d'acceptar o no la invocació del principi feta pels estats, però el Tribunal accepta sempre de manera força acrítica els raonaments (explícits o implícits) fets pel legislador comunitari per justificar en la pròpia norma el respecte al principi de subsidiarietat. Serà d'interès analitzar això al·ludint breument a les sentències en què el Tribunal s'aproxima d'aquesta manera al principi.

- *Sentència sobre la directiva d'ordenació dels horaris laborals*
(C-84/94, el Regne Unit contra el Consell, del 12 de novembre de 1996)

L'objecte d'aquesta sentència era la Directiva 93/104/CE, del 23 de novembre de 1993, sobre aspectes de l'ordenació del temps de treball. El Regne Unit retreia al Consell que no tenia base suficient en l'antic article 118.A per a regular aquesta qüestió, i li imputava la vulneració del principi de subsidiarietat. El Tribunal, de la seva banda, va raonar que el concepte de «mitjà de treball» que contenia l'antic article 118.A engloba tant el relatiu a salut i seguretat com el referent a execució del treball, condicions laborals en general i horari laboral en particular, formació, control dels instruments de treball i protecció dels representants dels treballadors. L'únic límit a oposar a una mesura nascuda de l'article 118.A és que no es refereixi a treballadors (considerant 41).

Finalment, el Tribunal va concloure que «dels considerants de la Directiva es dedueix que el Consell va considerar necessari, amb la finalitat de garantir un

millor grau de protecció de la seguretat i la salut dels treballadors, procedir a l'harmonització de les legislacions nacionals relatives a l'ordenació del temps de treball [...]. La consecució d'aquest objectiu, establert en el mateix article 118.A, mitjançant disposicions mínimes, implica necessàriament una actuació a escala comunitària».

Naturalment, si el fet que el Consell hagi considerat necessari regular quelcom es pren com una decisió en què el Tribunal no pot entrar, perquè pertany a l'àmbit de discrecionalitat política del Consell, difícilment es podria després arribar a la conclusió que la norma resultant hauria d'haver estat dictada, en aplicació del principi de subsidiarietat, pels estats. En tot cas, s'aprecia més esforç d'argumentació que el desplegat en les sentències abans esmentades.

- *Sentència sobre la directiva de protecció dels inversors davant entitats de crèdit (C-233/94, Alemanya contra el Parlament i el Consell, del 13 de maig de 1997)*

Relativa a la Directiva 94/19, de protecció dels inversors davant entitats de crèdit, el Govern alemany afirmava que aquesta havia de ser anul·lada perquè s'havia incomplert l'obligació de motivar els actes imposada per l'article 190 del Tractat, ja que la Directiva no oferia cap justificació sobre la seva compatibilitat amb el principi de subsidiarietat. El Tribunal va respondre en primer lloc que «procedeix assenyalar que, en el segon considerant de la Directiva, el Parlament i el Consell van estimar que convenia "considerar la situació a què podria donar lloc la indisponibilitat dels dipòsits d'una entitat de crèdit amb sucursals en altres estats membres" i que era "imprescindible [assegurar] un nivell mínim harmonitzat de garantia de dipòsits, independentment del lloc de la Comunitat en què aquests estiguin situats"».

El Tribunal lliga això immediatament amb el fet que, segons la seva opinió, «aquestes consideracions demostren que el legislador comunitari entenia que, a causa de la dimensió de l'acció de què es tracta, l'objectiu d'aquesta es podia assolir més bé en l'àmbit comunitari. A més, en el cinquè considerant, el Parlament i el Consell van indicar que les mesures adoptades pels estats membres de conformitat amb la Recomanació de la Comissió no havien permès aconseguir tots els resultats desitjats. És a dir, el legislador comunitari va comprovar que l'objectiu de la seva acció no es podia haver assolit de manera suficient pels estats membres» (considerants 26 i 27).

La conclusió del Tribunal després de fer aquestes constatacions va ser que «d'aquestes consideracions resulta que, en qualsevol cas, el Parlament i el Consell van precisar les raons per les quals estimaven que la seva acció era conforme amb el principi de subsidiarietat i, per tant, van respectar l'obligació de motivar els actes, tal com disposa l'article 190 del Tractat».

Per tant, novament es fa un esforç per trobar la justificació de la norma des del punt de vista del legislador comunitari, encara que igualment s'accepten acríticament les explicacions d'aquest i es renuncia a analitzar a fons si hi concorren els requisits de l'article 5 TCE.

C) SENTÈNCIES EN QUÈ EL TRIBUNAL FA LA SEVA PRÒPIA ANÀLISI
SOBRE EL RESPECTE DEL PRINCIPÍ DE SUBSIDIARIETAT

En les seves darreres sentències el Tribunal s'aproxima amb més deteniment al principi de subsidiarietat, malgrat que ja es veurà que sense grans elaboracions doctrinals i, certament, sense variacions respecte als casos anteriors en la conclusió adoptada, però almenys sembla no assumir sense més ni més les explicacions del legislador comunitari per a passar a analitzar ell mateix si s'ha respectat o no el principi de subsidiarietat, i la conclusió sempre és afirmativa.

- *Sentència sobre la directiva de protecció jurídica de les invencions biotecnològiques (C-377/98, Holanda contra el Parlament i el Consell, del 9 d'octubre de 2001)*

En aquesta sentència, relativa al recurs d'anul·lació interposat contra la Directiva 98/44/CE, del 6 de juliol de 1998, en primer lloc es constata quina és la finalitat de la Directiva («l'objectiu de la Directiva [...] consisteix a garantir el bon funcionament del mercat interior evitant, i fins i tot eliminant, les divergències entre les legislacions i les pràctiques dels estats membres en l'àmbit de la protecció de les invencions biotecnològiques»), i s'afegeix tot seguit que aquesta finalitat «no s'hauria pogut assolir mitjançant una acció adoptada únicament pels estats membres. D'altra banda, ja que l'abast d'aquesta protecció té efectes immediats en el comerç i, per consegüent, en el comerç intracomunitari, és manifest que l'objectiu de què es tracta es podia assolir millor, a causa de la dimensió i els efectes de l'acció de què es tracta, en l'àmbit comunitari» (considerant 32).

El Tribunal, doncs, decideix per ell mateix sobre el respecte del principi de subsidiarietat, de manera que no es limita a prendre nota de les justificacions del legislador comunitari, que en aquest cas fins i tot no era expressa en la directiva: el mateix Tribunal assenyalava que «La justificació de l'observança del principi de subsidiarietat hi és implícita però necessàriament recollida en els considerants cinquè, sisè i setè de la Directiva, que posen de manifest que, si no es produeix una intervenció comunitària, l'evolució de les legislacions i les pràctiques nacionals obstaculitzarà el bon funcionament del mercat interior. La Directiva queda, per tant, suficientment motivada» (considerant 33).

- *Sentència sobre la directiva de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac (C-491/01, British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco, del 10 de desembre de 2002)*

En la sentència C-491-01 el Tribunal constata en primer lloc que el principi de subsidiarietat també s'aplica quan «el legislador comunitari recorre a l'article 95 CE, en la mesura que aquesta disposició no li concedeix competència exclusiva per a regular les activitats econòmiques en el mercat interior, sinó únicament competència per a millorar les condicions d'establiment i funcionament d'aquest, mitjançant l'eliminació d'obstacles a la lliure circulació de mercaderies i a la lliure prestació de serveis o la supressió de distorsions de la competència

(vegeu, en aquest sentit, la sentència sobre la publicitat del tabac, apartats 83 i 95)» (considerant 179).

Dit això, passa a examinar els pressupòsits de l'aplicació del principi de subsidiarietat: «procedeix examinar, en primer lloc, si l'objectiu de l'acció de què es tracta es podia aconseguir millor en l'àmbit comunitari. En relació amb això, procedeix recordar que el Tribunal de Justícia ha declarat, en l'apartat 124 d'aquesta sentència, que la Directiva té com a objectiu eliminar les traves derivades de les disparitats que encara hi ha entre les disposicions dels estats membres en matèria de fabricació, presentació i venda dels productes del tabac, garantint un nivell de protecció elevat en matèria de salut, segons l'article 95.3 TCE. Aquest objectiu no es pot assolir de manera satisfactòria mitjançant una acció adoptada únicament pels estats membres i requereix una acció a escala comunitària, com ho demostra l'evolució heterogènia de les legislacions nacionals en l'àmbit examinat. D'això es deriva que, en el cas de la Directiva, l'objectiu de l'acció de què es tracta es podia aconseguir millor a escala comunitària» (considerants 179 a 183).

Al mateix temps, el Tribunal examina si «la intensitat de l'acció adoptada per la Comunitat en aquest cas respecta també les exigències del principi de subsidiarietat ja que [...] no excedeix la mesura necessària per a assolir l'objectiu que es pretén aconseguir», i entra, doncs, a valorar la proporcionalitat de la mesura, i conclou que, en efecte, l'acció respecta les esmentades exigències (considerant 184).

Queda clar que el nucli de l'argumentació del Tribunal («la Directiva té com a objectiu eliminar les traves derivades de les disparitats que encara hi ha entre les disposicions dels estats membres [...] Aquest objectiu no es pot assolir de manera satisfactòria mitjançant una acció adoptada únicament pels estats membres i requereix una acció a escala comunitària, com ho demostra l'evolució heterogènia de les legislacions nacionals en l'àmbit examinat. D'això es deriva que, en el cas de la Directiva, l'objectiu de l'acció de què es tracta es podia aconseguir millor a escala comunitària») fa gairebé impossible una aplicació del principi de subsidiarietat en un sentit que no sigui favorable a la Comunitat: quan aquesta aproxima legislacions, normalment ho fa perquè hi ha una disparitat de normatives nacionals. Però almenys s'han examinat els pressupòsits de la subsidiarietat, ex article 5 TCE, més enllà d'acceptar sense més ni més els motius del legislador comunitari.

- *Sentència sobre la directiva relativa als equips de protecció individual (C-103/01, del 22 de maig de 2003)*

Seguint les passes d'aquesta darrera sentència, a la qual es remet expressament, en la sentència relativa als equips de protecció individuals (sobre la Directiva 89/686/CEE del Consell) el Tribunal indica en els considerants 46 i 47 que «en harmonitzar les disposicions nacionals que regulen els EPI destinats a protegir els bombers en l'exercici de les seves funcions habituals, la Directiva EPI no contravé ni el principi de subsidiarietat ni el de proporcionalitat. En efecte, pel que fa al principi de subsidiarietat, les disposicions nacionals de què es tracta difereixen sensiblement d'un estat membre a un altre i poden obstaculitzar els intercanvis repercutint directament sobre l'establiment i el funcionament del mercat comú, segons

s'assenyala en el cinquè considerant de la Directiva EPI. Per les seves dimensions i els seus efectes, només el legislador comunitari pot emprendre l'harmonització de les disposicions divergents (vegeu, en aquest sentit, la Sentència del 10 de desembre de 2002, *British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco*, C-491/01, apartats 180 a 182)».

En definitiva, de l'anàlisi de la jurisprudència del TJCE sobre el principi de subsidiarietat es conclou que aquell ha mantingut una constant deferència cap al legislador comunitari, acceptant (sobretot al principi) les seves justificacions a l'hora de dictar les normes comunitàries. Tanmateix, el Tribunal ha anat prenent gradualment consciència de la rellevància del principi, i en les sentències més recents s'observa com aborda la qüestió amb més deteniment, i s'aparta del seguiment acrític que feia de les justificacions ofertes pel legislador comunitari.

3. El principi de subsidiarietat en el Projecte de tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa

3.1 El principi de subsidiarietat en el debat sobre el futur de la Unió

La Declaració relativa al futur de la Unió que la Conferència Intergovernamental que va concloure el Tractat de Niça va annexar a aquest Tractat apel·lava a un debat més ampli i profund sobre les reformes que necessitava la Unió, constatant així d'una manera clara, per sobre de les formalitats del llenguatge diplomàtic, el fracàs de la Conferència per a assolir els objectius que s'havia proposat. El procés que s'havia d'obrir a partir d'aquell mateix moment per a canalitzar aquell debat que es reclamava havia d'abordar, com a primera qüestió, «la forma d'establir i supervisar una delimitació més precisa de les competències entre la Unió Europea i els estats membres, que respecti el principi de subsidiarietat». D'aquesta manera, el principi de subsidiarietat, i la manera de fer-lo més eficaç en la delimitació de les competències entre la Unió i els estats, se situava en el primer pla del debat sobre el futur de la Unió, en gran part per insistència dels *länder* alemanys, que feia molt temps que reivindicaven la subsidiarietat com a peça clau del sistema competencial de la Unió.

En consonància amb la rellevància donada al principi de subsidiarietat a l'inici del procés, la Convenció que va seguir el Consell de Laeken va crear un grup de treball específic per a estudiar la plasmació del principi en el tractat que n'havia de resultar. I el principi de subsidiarietat va ser igualment objecte de tractament en altres grups de treball, especialment els que es van ocupar de les competències de la Unió. Finalment, el Grup I de la Convenció va lliurar el seu Informe final (CONV 286/02, del 23 de setembre) en què es proposava, descartant altres opcions (com la de crear un organisme específic encarregat d'aplicar el principi de subsidiarietat), un procediment d'aplicació i de control d'aquest principi, juntament amb el de proporcionalitat, que es va mantenir bàsicament fins que es va incorporar com a Protocol annex al text final del Projecte de tractat constitucional, en forma de control polític previ a càrrec dels parlaments dels estats membres (procediment d'alerta ràpida), susceptible de ser controlat a posteriori jurídicament pel Tribunal de Justícia de la Unió.

3.2 Previsió i funció del principi de subsidiarietat en el Projecte de tractat constitucional

Una de les novetats més destacades del Projecte de tractat constitucional és la configuració que rep el principi de subsidiarietat. De ser un principi general que es traduïa bàsicament en un test d'autocontrol que feia la Comissió sobre les seves pròpies iniciatives, com s'ha vist en els apartats anteriors, passa a ser un PRINCIPI FONAMENTAL DE L'EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES de la Unió que es garanteix mitjançant un procediment de CONTROL EXTERN, de caràcter POLÍTIC, *EX ANTE* i amb EFICÀCIA SUSPENSIVA, que pot ser CONTROLAT a més PEL TJCE a instància dels estats membres o del Comitè de les Regions.

En primer lloc, s'ha de destacar que el principi de subsidiarietat, en efecte, s'inclou en l'article I-11 del projecte de Tractat Constitucional, en què s'expliciten els principis fonamentals que regeixen l'atribució de competències a la Unió Europea i el seu exercici.

L'article I-11 estableix:

1. La delimitació de les competències de la Unió es regix pel principi d'atribució. L'exercici de les competències de la Unió es regix pels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

2. [...]

3. En virtut del principi de subsidiarietat, en els àmbits que no siguen de la seua competència exclusiva, la Unió intervindrà només en el cas que, i en la mesura que, els objectius de l'acció projectada no puguin ser suficientment assolits pels estats membres, ni en l'àmbit central ni en l'àmbit regional i local, sinó que puguin assolir-se millor, per les seues dimensions o pels efectes de l'acció projectada, en l'àmbit de la Unió.

Les institucions de la Unió aplicaran el principi de subsidiarietat de conformitat amb el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat. Els parlaments nacionals vetllaran pel respecte d'este principi d'acord amb el procediment que estableix l'esmentat protocol.

D'aquesta manera, s'explicita més clarament que no pas fins ara que el principi de subsidiarietat:

- S'aplica en ocasió de l'EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES de la Unió. No és un principi que serveixi per a atribuir competències a la Unió o delimitar-ne els àmbits, sinó que, respecte a les competències ja assignades a la Unió, serveix per a determinar si la Unió les ha d'exercir i com: la Unió només les pot exercir en el cas que els objectius de l'acció projectada no puguin ser assolits de manera suficient pels estats membres (a qualsevol nivell intern de govern, inclòs el regional), sinó que calgui una acció de la Unió; i només pot exercir-les, d'altra banda, en la mesura que sigui necessari per a aconseguir aquests objectius. Així, el principi de subsidiarietat apareix clarament com a CRITERI QUE HABILITA l'exercici de les competències (compartides) de la Unió: aquestes només poden actuar si compleixen les condicions de subsidiarietat, passant el test corresponent de control.

• S'aplica a l'àmbit de les COMPETÈNCIES COMPARTIDES de la Unió (relacionades, amb caràcter general, en l'article I-14 TCUE). No s'aplica, per tant, a l'àmbit de les competències exclusives. Respecte a aquestes competències, «només la Unió pot legislar i dictar actes jurídicament vinculants» (com estableix l'article I-12.1 TCUE), i per tant, la Unió gaudeix de plena capacitat d'exercici, sense supeditar la seva actuació al compliment de les condicions que es deriven del principi de subsidiarietat. Respecte a les competències compartides, en canvi, la Unió no disposa de plena llibertat d'exercici, sinó que la seva actuació resta limitada pel principi de subsidiarietat, que implica haver de complir les dues grans condicions que s'han indicat: una de caràcter habilitant (que els objectius de l'acció no puguin ser assolits pels estats membres en qualsevol de les seves instàncies internes de govern) i l'altra de caràcter limitatiu (actuació només en la mesura que sigui necessari per a aconseguir aquests objectius). És en aquest àmbit que el principi de subsidiarietat adquireix tot el seu sentit, com a CRITERI PER A HABILITAR I LIMITAR L'EXERCICI DE LES COMPETÈNCIES COMPARTIDES de la Unió, establert amb la finalitat de subjectar la Unió al camp d'actuació que resulti estrictament necessari i RESPECTAR així al màxim, per tant, les COMPETÈNCIES DELS ESTATS MEMBRES, en els seus diversos nivells de govern, inclòs el REGIONAL. Respecte a l'àmbit d'aplicació del principi de subsidiarietat, el Projecte de tractat constitucional fa una cita expressa per a l'aplicació d'aquest principi en el marc de la CLÀUSULA DE FLEXIBILITAT competencial de la Unió (article I-18 TCUE, que permet ampliar les seves competències quan calgui emprendre una acció en l'àmbit de les polítiques de la Unió per a assolir un dels objectius fixats per la Constitució, sense que aquesta hagi previst els poders d'actuació necessaris a aquest efecte) i dels assumptes relatius a la COOPERACIÓ JUDICIAL EN MATÈRIA PENAL i a la COOPERACIÓ POLICIAL (article III-259 TCUE), que es podrien considerar ja inclosos en el seu àmbit d'aplicació, però que, per a evitar qualsevol dubte, són esmentats expressament a aquest efecte.

Com assenyalen les Conclusions del Grup I de la Convenció Europea sobre el principi de subsidiarietat (CONV 286/02, del 23 de setembre de 2002), el principi de subsidiarietat té un CONTINGUT ESSENCIALMENT POLÍTIC i la seva aplicació implica valoracions d'oportunitat i de conveniència (estimar si els objectius de l'acció proposada es poden assolir millor a escala europea o a escala estatal interna) que permeten un marge ampli d'apreciació. Per aquest motiu, el procediment bàsic de control del principi de subsidiarietat va ser dissenyat per la Convenció, descartant altres fórmules, com un mecanisme de CONTROL *EX ANTE* (que s'aplica abans de l'aprovació dels actes legislatius), en què intervenen institucions polítiques (els PARLAMENTS DELS ESTATS MEMBRES) i que pot tenir EFECTES SUSPENSIVS I DEVOLUTIVS (tornar a considerar la proposta d'actuació). A més, però, el mateix principi de subsidiarietat ha de ser considerat per les institucions comunitàries europees que participen en el procés legislatiu (Comissió, Consell i Parlament Europeu), especialment en la FASE D'ELABORACIÓ DE LES PROPOSTES d'actes legislatius; i, una vegada aprovat l'acte legislatiu, aquest pot ser sotmès al CONTROL JURISDICCIONAL DEL TJCE per a revisar en seu judicial si respecta el principi de subsidiarietat, que, malgrat que és un principi de contingut polític, té caràcter jurídic i forma part del dret originari de la Unió.

D'aquesta manera, el principi de subsidiarietat actua en un triple moment:

- En la preparació de les propostes d'actes legislatius (CONSULTES DE LA COMISSIÓ I FITXA DE SUBSIDIARIETAT).
- En la fase inicial del debat sobre les propostes (fase de control de subsidiarietat: PROCEDIMENT D'ALERTA RÀPIDA, *early warning system*, amb intervenció dels parlaments dels estats membres).
- Una vegada aprovat l'acte legislatiu (CONTROL JUDICIAL, TJCE). La concreció d'aquesta triple actuació al principi de subsidiarietat es fa en el PROTOCOL NÚM. 2, sobre aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, annex al Projecte de tractat constitucional.

3.3 El mecanisme d'aplicació i control del principi de subsidiarietat

A) EN LA FASE DE PREPARACIÓ DE LES PROPOSTES D'ACTES LEGISLATIUS

En la fase de preparació de les propostes legislatives per la institució que té atribuïda la iniciativa legislativa per excel·lència, la Comissió ha de fer «ÀMPLIES CONSULTES», que han de tenir en compte, quan escaigui, «la DIMENSÍO REGIONAL i local de les accions previstes». Després es tornarà sobre aquesta necessitat de prendre en consideració la «dimensió regional i local» de les accions previstes i la forma en què poden participar les regions amb poders legislatius en aquestes consultes. Ara interessa posar en relleu només l'existència d'aquesta fase, prèvia, en el mecanisme d'aplicació i de control del principi de subsidiarietat, que ha de recollir en gran part les pràctiques i l'experiència tinguda fins ara en l'aplicació d'aquest principi, en els termes que s'ha vist en els apartats anteriors, en la mesura que en aquesta fase el principi de subsidiarietat es tradueix en un AUTOCONTROL per les institucions que preparen iniciatives legislatives.

Aquest autocontrol, que en el cas de la Comissió implica també fer «àmplies consultes» com s'ha dit, condueix a l'elaboració d'una FITXA DE SUBSIDIARIETAT per a cada proposta legislativa (tant si prové de la Comissió, del mateix Parlament Europeu o del Consell –que reculli la iniciativa d'un grup d'estats, del TJCE, del Banc Central Europeu o del Banc Europeu d'Inversions–) en què s'expressi la motivació de la proposta amb relació al principi de subsidiarietat. Per això, es tracta d'una primera aplicació d'aquest principi, en forma d'autocontrol per les institucions o els òrgans que fan una proposta legislativa, que així es veuen obligats a reflexionar sobre el respecte del principi de subsidiarietat, com ja passava fins ara a partir de l'exigència de motivar les propostes legislatives respecte al principi de subsidiarietat, tal com és previst en el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat afegit pel Tractat d'Amsterdam com a annex al Tractat constitutiu de la Comunitat Europea.

L'article 5 del Protocol detalla els extrems sobre els quals s'haurà de projectar aquesta reflexió, inclosa en la fitxa de subsidiarietat: «Els projectes d'actes legislatius europeus es motivaran en relació amb els principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. Qualsevol projecte d'acte legislatiu hauria d'incloure una fitxa

amb detalls que permeten avaluar el compliment dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. Esta fitxa hauria d'incloure elements que permeten avaluar l'impacte financer i, quan es tracte d'una llei marc europea, els seus efectes en la normativa que han de desplegar els estats membres, inclosa, quan siga procedent, la legislació regional. Les raons que justifiquen la conclusió que un objectiu de la Unió pot aconseguir-se millor a nivell d'esta es fonamentaran en indicadors qualitatius i, quan siga possible, quantitius. Els projectes d'actes legislatius europeus tindran degudament en compte la necessitat que qualsevol càrrega, tant financera com administrativa, que recaiga sobre la Unió, els governs nacionals, les autoritats regionals o locals, els agents econòmics o els ciutadans siga al més reduïda possible i proporcional a l'objectiu que es vol aconseguir.»

A més, naturalment, per a motivar les propostes legislatives pot resultar molt útil acudir als criteris d'interpretació i d'aplicació del principi de subsidiarietat establerts en les Conclusions del Consell d'Edimburg del 11 i el 12 de desembre de 1992, recollits en gran part en el Protocol sobre aquest principi introduït com a annex al TCE pel Tractat de Amsterdam, i que ja s'han vist en els apartats anteriors.

B) EL MECANISME D'ALERTA RÀPIDA

El Protocol núm. 2 annex al Tractat constitucional estableix un procediment específic de control polític extern de les propostes legislatives, que opera *ex ante* (abans de l'aprovació), és a càrrec dels parlaments dels estats membres i té com a efecte una possible suspensió de la tramitació de la proposta i la seva correlativa reconsideració, si un determinat nombre de parlaments manifesta que vulnera el principi de subsidiarietat. Sens perjudici de tornar a aquestes qüestions en els apartats següents, amb motiu d'examinar la possible participació dels parlaments regionals, aquest procediment s'estructura de la manera que segueix:

- i Obligació de REMISSIÓ DELS PROJECTES LEGISLATIUS ALS PARLAMENTS dels estats. La Comissió, el Parlament Europeu, el Consell (per als projectes que tinguin l'origen en un grup d'estats membres, el TJCE, el BCE o el BEI) tenen l'obligació (article 4 del Protocol) de remetre els seus projectes d'actes legislatius als parlaments dels estats. Té una importància especial el fet que es detalli que la Comissió, d'on parteix el major nombre d'iniciatives legislatives, ha de transmetre els seus projectes legislatius als parlaments dels estats al mateix temps que al legislador de la Unió.
- ii Emissió pels parlaments dels estats d'un **DICTAMEN MOTIVAT**. Dins el termini de sis setmanes des de la tramesa dels projectes legislatius, els parlaments dels estats poden emetre un dictamen motivat si consideren que el projecte no respecta el principi de subsidiarietat. En els parlaments bicamerals, aquesta facultat correspon de manera independent a cada una de les dues cambres. El dictamen es remet als presidents de les institucions que intervenen en el procés legislatiu (Comissió, Parlament Europeu, Consell), i el Consell ha de transmetre'l igualment al grup d'estats membres que hagin formulat la proposta legislativa, si s'escau, o al TJCE, al BCE o al BEI, si el

projecte té l'origen en algun d'aquests òrgans o institucions (article 6 del Protocol).

- iii RECONSIDERACIÓ, si escau, del projecte. Cada parlament de cada estat membre disposa de 2 vots, i en el cas dels parlaments bicamerals, cada cambra disposa d'1 vot independent. Si el nombre de dictàmens emesos (cal posar en relleu que es preveu només l'emissió de dictamen en cas negatiu, quan es considera que hi ha vulneració del principi de subsidiarietat) representa ALMENYS UN TERÇ del total de vots possibles (en la Unió de 25, això significa 17 vots) la tramitació del projecte queda aturada i «s'ha de tornar a estudiar» (article 7 del Protocol). Aquesta ràtio baixa fins a UNA QUARTA PART quan es tracta de projectes relatius a l'espai de llibertat, justícia i seguretat, en les matèries que estableix l'article III-264 del TCUE (13 vots en la Unió de 25). Després d'aquest reexamen, qui ha formulat la proposta pot decidir MANTENIR el projecte, MODIFICAR-LO O RETIRAR-LO, sempre de manera motivada (article 7 del Protocol).

C) EL CONTROL JURISDICCIONAL POSTERIOR

Finalment, una vegada aprovat l'acte legislatiu, aquest pot ser impugnat davant el TJCE per un estat membre, d'acord amb els procediments establerts per l'article 365 TCUE (RECURS D'IL·LEGALITAT contra les lleis i les lleis marc europees, per defectes d'incompetència, vicis substancials de forma i violació de la Constitució, entre els motius d'impugnació aplicables a aquest cas).

Els governs dels estats membres, òrgans que representen ordinàriament l'estat corresponent als efectes d'interposar els recursos davant el TJCE, poden presentar el recurs d'il·legalitat directament, o bé, com disposa el mateix article 8 TCUE, poden transmetre el recurs que hagi instat el seu parlament o una cambra d'aquest, de conformitat amb la seva legislació interna. Sobre les possibilitats que aquesta opció obre a la intervenció dels parlaments regionals, hi tornarem més endavant.

D'altra banda, cal assenyalar que per a interposar el recurs d'il·legalitat al·legant una vulneració del principi de subsidiarietat no cal haver emès prèviament un dictamen en aquest sentit, com s'havia previst en alguns dels esborranys elaborats pel Grup de Treball sobre subsidiarietat de la Convenció. El reconeixement en exclusiva a favor dels governs de la legitimació activa per a presentar el recurs impedeix vincular la impugnació a l'emissió d'un dictamen desfavorable del parlament estatal o una de les seves cambres.

Finalment, l'article 8 del Protocol reconeix també al COMITÈ DE LES REGIONS la legitimació activa per a interposar un recurs per violació del principi de subsidiarietat, amb relació als actes legislatius l'aprovació dels quals requereixi el dictamen consultiu del Comitè. En aquest cas, el recurs és diferent del que disposa l'article III-365.3 del TCUE, ja que aquest darrer està orientat a salvaguardar les prerrogatives del Comitè, és a dir, el seu dret a ser escoltat en la tramitació de la proposta i la seva facultat per a emetre un dictamen consultiu, en els casos en què el Tractat Constitucional ho disposa. El recurs que estableix l'article 8 del Protocol no està orientat a defensar les competències del Comitè de les Regions i, per tant, limitat als

casos en què no s'ha demanat dictamen al Comitè quan corresponia, sinó que té per finalitat defensar l'aplicació del principi de subsidiarietat i assegurar-ne l'observança en el cas del actes legislatius en l'elaboració dels quals el Comitè ha hagut de ser escoltat i, per tant, ha tingut oportunitat d'advertir sobre la qüestió.

D) INFORME ANUAL DE LA COMISSIÓ

Finalment, el Protocol disposa, de la mateixa manera que ho fa el Protocol actualment vigent des del Tractat d'Amsterdam, l'obligació de la Comissió de presentar al Consell Europeu, al Parlament Europeu, al Consell, al Comitè de les Regions, al Comitè Econòmic i Social i als parlaments dels estats membres (aquests darrers constitueixen una novetat, justificada per la seva intervenció en el procediment de control de la subsidiarietat) un informe anual sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat (article 9 del Protocol).

4. El principi de subsidiarietat i les regions amb poder legislatiu en el Projecte de tractat constitucional: consideració especial del paper dels parlaments regionals

Les previsions del Projecte de tractat constitucional relatives al principi de subsidiarietat, a diferència del que succeïa fins ara, prenen en consideració les regions en diversos aspectes, la qual cosa permet justificar la seva intervenció (mitjançant els seus parlaments i, si escau, altres òrgans interns) en el procés de la seva aplicació comunitària. Així, es prenen en consideració:

- i en la preparació de les propostes legislatives (ap. 4.1) i, en especial,
- ii en la fase de consultes preparatòries de la Comissió (ap. 4.2) i
- iii en el mecanisme de control *ex ante* de les propostes legislatives (ap. 4.3).

A més, és possible pensar en una intervenció de les regions:

- iv en la defensa del principi de subsidiarietat davant el TJCE (ap. 4.4) i, en un altre nivell,
- v una participació per mitjà del Comitè de les Regions (ap. 4.5).

Perquè aquest conjunt de possibilitats d'intervenció regional, i especialment les que poden correspondre als parlaments de les regions amb poders legislatius, sigui efectiu, cal que es donin dues condicions bàsiques:

- i que es trameti adequadament la informació als parlaments regionals (ap. 5.1)
- ii que els parlaments regionals s'estructurin internament de manera adequada i, especialment, que es dotin dels mecanismes adequats de relació amb els seus governs respectius (ap. 5.2)

4.1 La presa en consideració de les regions en la formulació de les propostes legislatives

En primer lloc, la consideració de les regions amb relació al principi de subsidiarietat comença per l'OBLIGACIÓ, establerta en el Tractat constitucional, de tenir-les EN COMPTE a l'hora que les diverses institucions i els diversos òrgans dotats de capacitat d'iniciativa elaborin les seves diverses PROPOSTES D'ACTUACIÓ.

Aquesta obligació neix del mateix concepte de subsidiarietat emprat pel Tractat constitucional (article I-11.3), que determina que, per a emprendre qualsevol actuació comunitària en un àmbit que no sigui de competència exclusiva de la Unió, s'haurà d'examinar si els seus objectius no poden ser assolits de manera suficient pels estats membres, inclòs el seu nivell regional, com ja s'ha vist. Per tant, les institucions comunitàries (o els estats membres, si s'escau) que vulguin emprendre una actuació en aquests àmbits han de tenir en compte l'existència d'un nivell regional de govern, especialment quan aquest està dotat de poders legislatius, i valorar si els objectius que persegueix l'acció projectada poden ser realitzats de manera adequada també per aquesta instància regional, dins de cada estat.

No es pot ocultar que l'heterogeneïtat de l'estructura territorial interna dels diversos estats membres (que inclou regions amb poders legislatius en alguns casos –74 regions en 7 estats membres, que disposen, a més, de competències diverses– i regions de caràcter administratiu en altres –més de dues-centes regions en la Unió de 25–) impedeix, o almenys dificulta greument, fer un examen general d'aquesta qüestió, de manera que es pugui concloure, després de fer el primer examen de subsidiarietat, que l'acció projectada es pot portar a terme en tots els estats en l'àmbit regional. Aquesta dificultat, no obstant això, no eximeix les institucions i els òrgans comunitaris d'aquest examen, malgrat que no pugui tenir caràcter general, ni tampoc eximeix els estats de considerar, a l'hora de valorar la proposta d'actuació comunitària des del punt de vista de la subsidiarietat, el seu propi esglaó regional, per concloure si és necessària una acció comunitària i, si s'escau, traslladar aquesta posició a les institucions corresponents de la Unió.

Aquesta obligació, d'altra banda, deriva igualment de l'article I-5.1 TCUE, que estableix el DEURE DE LA UNIÓ de RESPECTAR les estructures constitucionals internes dels estats membres, inclòs el relatiu a la seva AUTONOMIA REGIONAL.

Quan es tracta de PROPOSTES D'ACTES LEGISLATIUS, el Protocol núm. 2 annex al Projecte de tractat constitucional especifica i concreta més la manera en què s'han de prendre en consideració les regions en aquesta fase inicial d'elaboració de les propostes legislatives. En efecte, en la FITXA DE SUBSIDIARIETAT que ha d'acompanyar tots els projectes d'actes legislatius i que els han de motivar amb relació als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, s'ha de considerar igualment l'àmbit regional dels estats, especialment quan es tracta de regions amb poders legislatius. L'article 5 del Protocol determina que la fitxa de subsidiarietat ha d'incloure elements que permetin, amb relació a la mesura projectada, VALORAR:

- L'impacte financer.
- Els efectes sobre la normativa que han de dictar els estats membres, incloses les seves autoritats regionals, en el cas de les lleis marc europees.
- Les raons que justifiquen emprendre l'acció en l'àmbit comunitari, mitjançant indicadors qualitatius i quantitatius.

A més, el Protocol estableix un CRITERI MATERIAL que han de tenir en compte tots els projectes legislatius: la necessitat que qualsevol càrrega, de caràcter financer o administratiu, que recaigui sobre la Unió, els governs estatals i les autoritats

regionals (i locals, i també els agents econòmics i els ciutadans) sigui tan reduïda com sigui possible i proporcionada als objectius que es pretenen assolir.

Queda clar, doncs, que, en la fase de preparació de les accions comunitàries, i de manera especialment formalitzada quan es tracta de propostes legislatives, l'aplicació del principi de subsidiarietat implica tenir en compte el nivell regional de govern i valorar els efectes de les accions projectades sobre aquest. Aquesta consideració pot conduir cap a FÓRMULES DE PARTICIPACIÓ de les regions, i especialment de les que tenen poders legislatius, en els TREBALLS DE PREPARACIÓ d'aquestes iniciatives, mitjançant la CONSULTA que els dirigeixin les institucions i els òrgans que les pretenen realitzar. Aquesta possibilitat de consulta s'ha formalitzat en un cas, respecte a les propostes de la Comissió, com a instància que exerceix per excel·lència la facultat d'iniciativa en el si de la Unió. Però no exclou, naturalment, que no es puguin realitzar, i fins i tot formalitzar mitjançant els instruments jurídics corresponents, amb relació a les propostes, especialment les legislatives, que preparin altres institucions i òrgans de la Unió.

4.2 La possible participació regional en la fase de consultes preparatòries de la Comissió

Ateses les característiques del procés de decisió comunitari, poder participar en la fase de preparació de les propostes de la Comissió té una gran transcendència.

El fonament general de la possible (i desitjable) participació de les regions amb poders legislatius en aquesta fase del procés de decisió es troba en l'article 47.3 del TCUE, que disposa: «3. A fi de garantir la coherència i la transparència de les accions de la Unió, la Comissió mantindrà àmplies consultes amb les parts interessades.»

I en relació específicament amb les propostes legislatives de la Comissió, el seu fonament es troba en l'article 2 del Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, que diu: «Abans de proposar un acte legislatiu europeu, la Comissió procedirà a àmplies consultes. Estes consultes hauran de tindre en compte, quan siga procedent, la dimensió regional i local de les accions previstes. En casos d'urgència excepcional, la Comissió no procedirà a estes consultes. Motivarà la seua decisió en la seua proposta.»

Malgrat que «tenir en compte, quan sigui procedent, la dimensió regional i local de les accions previstes» no impliqui ineludiblement haver de realitzar consultes directes a les entitats regionals que resultin afectades, sembla raonable pensar que la millor manera de tenir en compte aquesta dimensió de les accions projectades, especialment amb relació als criteris que s'assenyalen en el mateix article 5 del Protocol (i que han de servir per a elaborar la fitxa de subsidiarietat, ja esmentada més amunt), consisteix precisament a consultar a qui en resultarà afectat. Aquesta conveniència, i fins i tot necessitat de consulta, d'altra banda, és congruent amb la filosofia que inspira el Llibre blanc sobre la governança europea [COM (2001) 428 final, del 25 de juliol de 2001], elaborat per la Comissió i que, en aquest aspecte, va ser concretada i desenvolupada per la Comunicació de la Comissió «Cap a una cultura reforçada de consulta i diàleg» [Com (2002) 704 final, de l'11 de desembre de 2002].

Aquesta Comunicació estableix els principis i les normes mínimes, no vinculants jurídicament, però, per a les consultes de la Comissió. Amb caràcter complementari i en relació específica amb les entitats regionals i locals, la Comissió va elaborar una altra Comunicació sobre el «diàleg amb les associacions de col·lectivitats territorials sobre l'elaboració de les polítiques de la Unió Europea» [COM (2003) 811 final, del 19 de desembre de 2003]. La finalitat d'aquest diàleg és, segons la mateixa Comunicació, completar i aprofundir els processos de consulta amb les col·lectivitats regionals i locals, per a fer-les més sistemàtiques en les primeres fases del procés decisor, tot respectant els principis generals de bona governança ja establerts (obertura, participació, coherència i eficàcia). En aquest sentit, el diàleg es pretén articular:

- Per mitjà d'AUDIÈNCIES periòdiques (anuals o convocades *ad hoc*).
- Amb ASSOCIACIONS D'ENTITATS REGIONALS i locals, cridades per la Comissió sobre la base d'una selecció prèvia, però no excloent, del Comitè de les Regions.
- Sobre el PROGRAMA DE TREBALL ANUAL de la Comissió i sobre les principals iniciatives que tinguin incidència territorial, directa o indirecta.
- ABANS DE L'INICI dels processos formals de decisió.
- I al NIVELL MÉS ALT de representació.

En aquesta estructuració del diàleg amb les regions destaca de manera especial que la Comissió prevegi que la consulta s'ha de fer amb ASSOCIACIONS, ESTATALS I EUROPEES, de COL·LECTIVITATS REGIONALS (i locals). No es tracta, doncs, d'una consulta individualitzada, en què les entitats afectades puguin expressar la seva posició de manera independent, sinó que els interlocutors de la consulta són associacions, que han d'estar en condicions d'emetre una opinió col·lectiva, que satisfaci i representi el conjunt de les entitats que en formen part.

El diàleg previst en la Comunicació de la Comissió representa un avenç respecte a la situació actual, en la mesura que estableix una consulta sistemàtica i organitzada amb les regions. Però l'estructura del diàleg per mitjà de les associacions de col·lectivitats territorials presenta sens dubte alguns problemes i alguns reptes. El problema principal és que les regions amb poders legislatius, i la resta d'entitats, no poden expressar-se INDIVIDUALMENT, sinó d'una manera col·lectiva. Els interessos i les posicions que es faran presents, doncs, en les consultes de la Comissió són els interessos i les posicions comunes que hagin acordat col·lectivament les entitats que s'hagin agrupat en les associacions corresponents.

A partir d'aquesta situació, entenem que el procés de diàleg i de consulta amb les regions amb poders legislatius pot millorar-se encara, en la línia d'aconseguir una PRESÈNCIA INDEPENDENT quan resultin afectats els seus interessos específics. La justificació de la Comissió per a cercar una interlocució col·lectiva o agrupada en el procés de consultes és l'alt nombre d'entitats existents: més de 250 regions i de 100.000 entitats locals en la Unió de 25. Però la xifra de regions amb poders legislatius és sensiblement inferior (74), i per tant no és un obstacle insalvable perquè, respectant els principis generals establerts per la mateixa Comissió, puguin ser consultades i puguin fer que els seus interessos específics siguin escoltats en el procés de preparació de les iniciatives legislatives que les afectin. La proposta que al

seu moment va fer la versió intermèdia de l'INFORME LAMASSOURE [Projecte d'informe del Parlament Europeu sobre la delimitació de competències entre la Unió Europea i els estats membres, 2001/2024 (INI), del 6 de febrer de 2002, ponent Alain Lamassoure] per a crear un ESTATUT ESPECIAL DE REGIÓ ASSOCIADA a la Unió que, entre altres, inclogués la facultat de ser consultades per la Comissió respecte a les iniciatives que les afectessin és una bona mostra de com es poden trobar solucions tècniques satisfactòries en aquest terreny.

Amb la situació actual, però, el repte principal de les regions amb poders legislatius per a poder portar les seves posicions amb efectivitat davant la Comissió rau a aconseguir CREAR LES ASSOCIACIONS I AGRUPACIONS que puguin representar adequadament els seus interessos: d'una banda, com a regions amb poders legislatius, i per tant com a instàncies territorials de govern que disposen d'uns interessos comuns en tant que representants de les comunitats territorials i titulars de competències que estan afectades per les actuacions de la Unió i que en moltes ocasions han d'executar i aplicar les polítiques i els actes comunitaris; i, d'una altra banda, com a portadores d'interessos materials, en el terreny econòmic, social o cultural, que poden ser diversos i que han de conduir cap a una agrupació que permeti fer-los presents en el procés decisorí comunitari.

L'agrupació GENERAL de les regions amb poders legislatius i l'agrupació SECTORIAL en funció dels interessos específics d'ordre material que tinguin són, doncs, les dues vies d'associació que haurien de seguir les regions amb poders legislatius per a estar presents amb efectivitat en l'actual estructura de diàleg i de consulta de la Comissió.

4.3 La possible participació dels parlaments regionals en el mecanisme de control *ex ante* del principi de subsidiarietat

El debat durant el procés convencional sobre la participació de les regions (especialment de les que disposen de poders legislatius) en el procediment d'aplicació del principi de subsidiarietat va concloure amb una doble solució:

- D'una banda, els únics òrgans que participen de manera directa i amb veu pròpia en aquest procediment són els parlaments dels estats membres, o les seves respectives cambres, en cas de parlaments bicamerals.
- D'una altra, els parlaments estatals han de consultar els parlaments regionals quan resultin afectades les seves competències legislatives.

Aquesta és la situació que reflecteix l'article 6 del Protocol sobre la subsidiarietat:

Tot parlament nacional o tota cambra d'un d'estos parlaments podrà, en un termini de sis setmanes a partir de la data de transmissió d'un projecte d'acte legislatiu europeu, dirigir als presidents del Parlament Europeu, del Consell i de la Comissió un dictamen motivat que expose les raons per les quals es considera que el projecte no s'ajusta al principi de subsidiarietat. Incumbirà a cada parlament nacional o a cada cambra d'un parlament nacional consultar, quan siga procedent, els parlaments regionals que tinguin competències legislatives.

Tot i que el darrer incís d'aquesta disposició podria ser interpretat en el sentit que la consulta als parlaments regionals és **OPTATIVA** pels parlaments dels estats membres, entenem que la seva recta comprensió indica que els parlaments regionals **HAN DE SER CONSULTATS**, quan procedeixi (això és, bàsicament, quan en resultin afectades les competències) i que aquesta consulta s'ha de canalitzar per mitjà dels parlaments estatals. Naturalment, si fos una simple opció a disposició dels parlaments dels estats, no caldria ni tindria sentit especificar-la en el Protocol, ja que aquests poden consultar qui creguin convenient. I l'argument que, si s'entén com una consulta obligatòria o preceptiva, es lesiona el principi d'autonomia institucional, no té cap valor, atès que tota la regulació d'aquesta qüestió, inclosa l'atribució d'un vot igual a les dues cambres dels parlaments bicamerals, constitueix en si mateixa una completa ingerència en l'estructura constitucional interna dels estats membres i una excepció evident del principi d'autonomia institucional.

Una qüestió diferent és que, una vegada establert el principi general pel qual els parlaments estatals han de consultar els parlaments regionals «quan procedeixi», s'hagi de **CONCRETAR** en quins supòsits procedeix la consulta, com s'ha d'efectuar i quins efectes ha de tenir. Aquestes qüestions han de ser objecte d'un tractament intern en cada estat, que les ha de concretar segons les seves pròpies regles i d'acord amb les seves característiques i tradicions. Entenem, però, que es poden establir uns criteris generals que poden orientar les decisions internes que es prenguin en aquesta matèria:

- L'establiment del procediment i del mètode de consulta ha de ser objecte d'un **ACORD BÀSIC** entre el parlament estatal, o una de les seves cambres, i els parlaments regionals, encara que amb posterioritat aquest acord bàsic es reflecteixi en els actes jurídics corresponents (lleis, reglaments interns de les cambres, convenis o protocols, o fins i tot normes constitucionals).
- Han de ser **OBJECTE DE CONSULTA** als parlaments regionals les propostes legislatives comunitàries que es projectin sobre les competències legislatives de les regions o que les afectin, o bé que hagin de ser aplicades o executades per les regions o que els imposin alguna càrrega (financera, administrativa o de qualsevol altre tipus).
- La consulta ha de permetre que els parlaments regionals puguin **FORMULAR LA SEVA POSICIÓ** i expressar-la al parlament estatal o una de les seves cambres.
- La posició dels parlaments regionals afectats ha de ser **TINGUDA EN COMPTE** pel parlament estatal a l'hora d'elaborar el seu dictamen, i ha de resultar determinant per al cas que la competència interna sobre la proposta legislativa correspongui en exclusiva a les regions.

4.4 L'accés dels parlaments regionals al TJCE en defensa del principi de subsidiarietat

Al llarg del procés convencional es va manifestar novament una tradicional demanda de les regions amb poders legislatius per a poder accedir directament al TJCE en defensa dels seus interessos, especialment mitjançant el recurs d'anul·lació, que

permet que el TJCE pugui examinar la legalitat dels actes dictats per la Comunitat. Aquesta demanda va més enllà de la possibilitat, reconeguda jurisprudencialment pel TJCE a vegades fins i tot de manera generosa, que les regions, i també les entitats locals, puguin interposar un recurs, de la mateixa manera que ho poden fer els particulars i les persones jurídiques, contra els actes de CARÀCTER NO GENERAL dels quals siguin DESTINATÀRIES o bé que les AFECTIN DE MANERA DIRECTA O INDIVIDUAL (així, per exemple, sentències *Commune de Differdange*, de l'11 de juliol de 1984, *Exécutif Régional Wallon*, del 8 de març de 1988, *Government of Gibraltar and Gibraltar Development Corporation*, del 12 de juliol de 1993, Codorniu, del 18 de maig de 1994, i *Freistaat Sachsen*, del 15 de desembre de 1999, entre altres). Del que es tracta és que les regions amb poders legislatius puguin disposar d'una legitimació activa directa que els permeti impugnar actes comunitaris, també de caràcter general, quan aquests afectin les seves competències i vulnerin la legalitat comunitària. En definitiva, una legitimació com la que disposen en l'actualitat les institucions comunitàries i els estats membres (article 260 TCE), encara que és limitada als casos en què resultin afectats les competències o els poders de les regions.

Aquesta demanda, formulada especialment, i entre altres instàncies, per la Conferència de Presidents de Regions amb Poders Legislatius, en la seva conferència de Florència (14 i 15 de novembre de 2002) i per la Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals de la Unió Europea (CALRE), en diverses trobades des de la seva constitució a Oviedo l'octubre de l'any 1997, i recollida també en la versió intermèdia de l'Informe Lamassoure, ja esmentat, no va tenir acollida en el projecte de Tractat Constitucional, ni en el projecte elaborat per la Convenció ni en el text sorgit de la Conferència Intergovernamental. L'article 365 TCUE recull substancialment, en efecte, l'actual regulació de l'article 230 TCE, amb algunes petites modificacions, poc rellevants des d'un punt de vista general (s'estén l'objecte del recurs als actes reglamentaris –no legislatius– que les afectin directament, i es preveu que en les normes de creació d'òrgans i organismes de la Unió es podran establir mecanismes i condicions específics per a la impugnació dels seus actes destinats a produir efectes jurídics). No hi ha, per tant, CAP CANVI SIGNIFICATIU en matèria de recurs d'anul·lació, i les regions continuen sent tractades amb el mateix règim que s'aplica als particulars.

Això no obstant, el Projecte de tractat constitucional ha introduït en matèria d'impugnació d'actes generals (legislatius) de la Unió DUES NOVES PREVISIONS, que poden obrir a les regions amb poders legislatius algunes POSSIBILITATS D'INTERVENIR davant el TJUE per a defensar els seus interessos i els seus poders davant d'actuacions comunitàries que no s'ajustin a dret i, especialment, que no respectin el principi de subsidiarietat:

- En primer lloc, la legitimació que es reconeix al COMITÈ DE LES REGIONS per a interposar recursos contra els actes legislatius europeus que vulnerin el principi de subsidiarietat i per als quals sigui preceptiva la consulta al mateix Comitè. Per aquesta via, en efecte, i sempre que les regions amb poders legislatius puguin adoptar una posició pròpia en el si del Comitè i que aquest la reculli, les regions legislatives podran fer valer davant el TJUE les vulneracions del principi de subsidiarietat que, col·lectivament, considerin (article 8 del Protocol sobre subsidiarietat).

• I, en segon lloc, hi ha la possibilitat, aquesta vegada implícita en la mateixa disposició del Protocol, que PER MITJÀ DEL GOVERN ESTATAL respectiu, i d'acord amb l'ordenament intern de cada estat, es puguin traslladar al TJUE les impugnacions d'actes legislatius europeus que pretenguin interposar els parlaments estatals o bé una de les seves cambres. En la mesura que s'hagi establert un mecanisme de consulta als parlaments regionals, sembla raonable pensar que aquests també puguin proposar al parlament estatal, o a una de les seves cambres, la impugnació de l'acte legislatiu que finalment hagi estat aprovat per la Unió, si aquest s'ha aprovat en contra del dictamen emès pel parlament. En tot cas, però, la impugnació d'un parlament regional, perquè sigui efectiva, ha de passar per dos moments previs, abans d'arribar al TJUE: el parlament estatal i, després, el govern estatal, que és l'òrgan mitjançant el qual el Protocol estableix que s'ha de canalitzar el recurs. Naturalment, l'efectivitat d'aquest mecanisme exigeix un acord entre els tres actors (parlaments regionals, parlament estatal i govern de l'estat), que hauria de ser formalitzat convenientment mitjançant l'instrument jurídic adequat i podria fer referència no solament a la possibilitat de sol·licitar la impugnació de disposicions dictades per la Comunitat, sinó també de participar en determinades activitats precontencioses o dins del procés jurisdiccional.¹

4.5 La participació dels parlaments regionals per mitjà del Comitè de les Regions: limitacions

El Comitè de les Regions, creat pel Tractat de Maastricht de 1992, es manté en la seva CONFIGURACIÓ BÀSICA en el Projecte de tractat constitucional. Això significa que el Comitè continua sent l'òrgan (no ha assolit el rang d'institució) al qual es confia la participació col·lectiva i conjunta en la Unió Europea de les entitats locals, de les regions administratives i de les regions amb poders legislatius. El Comitè

1. La possibilitat que les entitats subestats puguin accedir indirectament al TJCE de conformitat amb l'ordenament intern ja s'ha materialitzat a l'Estat espanyol. Mitjançant una sèrie d'acords en el si de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, s'ha permès la participació indirecta de les comunitats autònomes en els procediments precontenciosos de la Comissió de les Comunitats Europees i en els afers relacionats amb el Tribunal de Justícia. El primer d'aquests acords –el del 29 de novembre de 1990, adoptat per l'esmentada Conferència i publicat per la Resolució del 7 de setembre de 1992– estableix la intervenció de les comunitats autònomes, tant en la fase precontenciosa com en la fase jurisdiccional dels recursos d'incompliment que n'afectin les competències.

Posteriorment, per l'Acord de l'11 de desembre de 1997 (Resolució de la Subsecretaria del Ministeri de la Presidència del 24 de març de 1998), adoptat en el si de la Conferència per a Afers Relacionats amb les Comunitats Europees, s'amplià aquesta participació a altres supòsits. Així, per exemple, s'ha estès als casos en què una comunitat autònoma desitja que una disposició adoptada per una institució comunitària sigui impugnada per l'Estat espanyol, perquè entén que està viciada d'il·legalitat i afecta l'àmbit de les seves competències, o als altres supòsits en què la comunitat autònoma estigui interessada a interposar un recurs d'inacció perquè la no-actuació d'una institució comunitària li causi algun perjudici, i als recursos d'incompliment que pugui interposar el Regne d'Espanya contra un altre estat membre. En tots aquests procediments, les comunitats autònomes tenen reconegut internament un dret de petició per tal que s'interposi el recurs corresponent i, si escau, de seguiment del procediment, poden aportar propostes i designar assessors perquè assisteixin l'advocat de l'Estat en la seva actuació davant el Tribunal de Justícia.

de les Regions ha AUGMENTAT EL SEU PES en el sistema institucional de la Unió, ja que ha incrementat l'àmbit de la seva intervenció consultiva, d'una banda, i ha aconseguit una legitimació activa per a accedir al TJUE, tant per a defensar les seves prerrogatives (article 365.3 TCUE) com també per a impugnar actes legislatius que vulnerin, al seu entendre, el principi de subsidiarietat (article 8 del Protocol sobre el principi de subsidiarietat, en relació amb l'article 365 TCUE).

Això no obstant, la demanda de les regions amb poders legislatius per a tenir una posició pròpia en el Comitè, expressada per la Conferència de Presidents i per la CALRE, no va prosperar, i així aquest òrgan continua patint el mateix problema essencial que té des del seu naixement, que és l'HETEROGENEÏTAT DE LA SEVA COMPOSICIÓ, on es barregen entitats de naturalesa molt diferent, com són les entitats locals, les regions administratives i les regions amb poders legislatius, reconegudes per les constitucions estatals respectives com a instàncies representatives de govern, que disposen d'institucions i de poders de caràcter estatal. Aquesta heterogeneïtat fa que molt difícilment el Comitè pugui representar d'una manera adequada les regions amb poders legislatius a la Unió Europea i ser, per tant, el canal que permeti fer presents les seves posicions davant la Unió.

Malgrat això, no s'ha de descartar que en el futur, i mitjançant els acords interns en el si del mateix Comitè entre els diversos col·lectius territorials representats, i en virtut de l'autonomia reglamentària de què gaudeix, es pugui atorgar un paper específic a les regions legislatives, i que el Comitè es pugui convertir en una plataforma que les faci presents en la Unió. En aquest supòsit, els parlaments regionals podrien tenir també un paper en la formació d'aquestes posicions, fonamentalment d'impuls, participació i control.

5. Pressupòsits bàsics per a la participació dels parlaments regionals

Com ja s'ha dit, per a permetre una participació eficaç dels parlaments regionals en els processos decisoris europeus cal que es donin dues condicions bàsiques: (i) que es trameti adequadament la informació als parlaments regionals (ap. 3.1); (ii) que els parlaments regionals s'estructurin internament de manera adequada i, especialment, que es dotin dels mecanismes adequats de relació amb els seus governs respectius (ap. 3.2).

5.1 La tramesa d'informació als parlaments regionals

Disposar d'una completa informació i de la documentació corresponent a les propostes legislatives europees, i especialment de la Comissió com a principal institució d'iniciativa legislativa, és, sens dubte, una **CONDICIÓ ESSENCIAL** per a poder participar en el mecanisme d'aplicació i control del principi de subsidiarietat i, en general, en tots els processos decisoris comunitaris. I, a més, aquesta informació ha d'estar disponible amb l'antelació suficient i en temps útil per a poder intervenir, segons les modalitats d'intervenció o de participació que siguin possibles o bé per les quals s'hagi optat, com es dirà després.

El Projecte de tractat constitucional ja estableix que la Comissió, el Consell i el Parlament Europeu facin la tramesa automàtica i directa d'informació i de documentació als parlaments estatals, per tal de facilitar-los la intervenció en el procediment d'aplicació del principi de subsidiarietat (Protocol sobre la funció dels parlaments nacionals en la Unió Europea, especialment l'articles 1 i 2, i Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, article 4). Si els parlaments regionals han de poder participar en aquest procediment, mitjançant un sistema de consulta a càrrec dels parlaments estatals, és obvi que necessiten disposar també amb la mateixa celeritat (fins i tot més encara) de la informació i la documentació corresponent, per a poder actuar en temps útil. Aquesta celeritat només es pot aconseguir mitjançant una tramesa automàtica, des de les mateixes institucions comunitàries (no obligades, però, pel TCUE) o des dels parlaments estatals, de tota la documentació corresponent a les iniciatives legislatives. Una previsió específica i expressa sobre aquesta qüestió en l'ordenament comunitari o, més fàcilment, en l'ordenament intern de cada estat, sembla necessària per garantir la possibilitat de participació dels parlaments regionals.

5.2 Una estructuració interna adequada dels parlaments regionals i una relació apropiada amb els governs per a fonamentar una participació parlamentària efectiva

Un altre pressupòsit inexcusable per a poder desplegar una participació efectiva en els processos decisoris comunitaris, i especialment en el procediment d'aplicació del principi de subsidiarietat, rau en la necessitat de dotar-se d'una ESTRUCTURACIÓ INTERNA ADEQUADA per a aquesta finalitat i en les característiques del procés en qüestió (especialment pel que fa als terminis dins dels quals s'han de produir les diverses intervencions). Aquesta estructuració interna adequada es mou, almenys, en una doble direcció:

- D'una banda, respecte a l'organització i el funcionament interns del parlament, que s'han d'acomodar a les necessitats que deriven d'aquest procediment de participació.
- D'una altra banda, respecte a la relació entre el parlament i el govern, que ha d'adoptar formes que s'ajustin també a les noves necessitats i finalitats de la participació.

La manera concreta en què es produeixi aquesta adaptació, en les dues línies indicades, depèn en gran mesura de la MODALITAT DE PARTICIPACIÓ per la qual s'opti. En aquest sentit, es pot afirmar que hi ha almenys dos grans models diferenciats:

- Una participació orientada a FORMAR UNA POSICIÓ PRÒPIA del parlament en relació amb les diverses propostes legislatives que provenguin de la Unió, que pretengui després traslladar-se amb caràcter vinculant als òrgans interns corresponents (sigui el govern propi, en el cas que aquest disposi de canals de participació, via estatal interna o directes a la Unió, o sigui el parlament estatal, específicament en el cas del procediment d'aplicació del principi de subsidiarietat).
- Una participació orientada més al DEBAT PÚBLIC de les diverses posicions polítiques sobre les propostes legislatives provinents de la Unió i a impulsar i a controlar, en la mesura del possible, l'actuació dels actors interns que intervenen directament en el procés decisor, mitjançant compareixences, debats generals i altres instruments que permetin debatre els principals assumptes d'interès proposats per la Comissió i fer-ne el seguiment. En aquesta línia, no és imprescindible que el parlament es pronunciï sobre totes les propostes emanades de la Comissió, ni tampoc que pretengui fer vinculants les seves posicions o imposar-les. És una participació més orientada al debat que no pas a la decisió, i que, això no obstant, pot acabar tenint una gran influència en les posicions que finalment adoptin els òrgans que hi intervenen directament, com mostra l'experiència de la participació parlamentària britànica, especialment de la Cambra dels Comuns. En el Regne Unit, en efecte, la participació dels Comuns se centra més en l'anàlisi del context i les implicacions de les propostes normatives comunitàries que en l'intent de definir una posició «nacional» sobre aquestes. Aquesta intervenció dels Comuns, per mitjà, en primer lloc, d'un comitè altament especialitzat i amb un

suport tècnic molt notable, en realitat el que fa és preparar el terreny per a una participació efectiva del Parlament en els assumptes que creu que són de veritable interès i sobre els quals després centrarà els seus esforços per a influir en la posició britànica a aquest respecte.

En el segon model resulta especialment important debatre sobre el programa legislatiu de la Comissió i de les successives presidències del Consell, més encara que sobre les propostes legislatives concretes. En tot cas, en els dos models tan sumàriament indicats, resulta d'una gran importància que el parlament, a més de dotar-se d'una organització i d'un funcionament adequats, estigui assistit de manera suficient i compti amb el suport tècnic necessari per a poder preparar els treballs i portar a terme amb eficàcia la seva funció.

Conclusions

1. El principi de subsidiarietat ha estat present en el procés d'integració europea des dels tractats fundacionals de les Comunitats, però no va ser convertit en un principi fonamental de la delimitació de les competències entre els estats membres i les Comunitats fins al Tractat de Maastricht de 1992.

En el Tractat de Maastricht, i en les reformes successives dels tractats d'Amsterdam i de Niça, el principi de subsidiarietat apareix en una doble dimensió: com a criteri polític o regla de raó (*rule of reason*) per a l'atribució de competències a les Comunitats, que es concreta precisament en el ventall de poders que els tractats assignen a la Comunitat, i com a principi jurídic que regula l'exercici de les competències no exclusives de la Comunitat, establint un criteri per a valorar si la Comunitat ha d'exercir les competències de què disposa, i en quina mesura ho ha de fer. Aquest principi té caràcter jurídic i el seu respecte pot ser controlat pel TJCE.

2. L'aplicació del principi de subsidiarietat ha estat confiada fonamentalment a la Comissió, que ha d'examinar les seves propostes legislatives tenint en compte aquest principi, havent de motivar-les des d'aquest punt vista. Els criteris d'aplicació han estat establerts per diversos actes i normes comunitàries, entre els quals destaquen les Conclusions dels Consells de Birmingham (octubre de 1992) i d'Edimburg (desembre de 1992) i l'Acord Interinstitucional del Parlament Europeu, el Consell i la Comissió sobre aquesta qüestió de l'octubre de 1993. Finalment, el Protocol sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat annex al Tractat d'Amsterdam va aplegar els criteris establerts anteriorment i va establir un *manual d'ús* per a l'aplicació del principi de subsidiarietat.

El principi de subsidiarietat s'ha aplicat bàsicament en forma d'autotest de control per la Comissió. Es tracta, per tant, d'un control polític i intern, mitjançant el qual la Comissió sotmet les seves iniciatives a un prova de necessitat (avaluació de la necessitat de l'acció de la Comunitat per a assolir els objectius dels tractats) i a una prova d'eficàcia (avaluació de la dimensió i els efectes de l'acció establerta per a verificar que els seus objectius es puguin aconseguir millor en l'àmbit comunitari). Aquest control pot ser revisat posteriorment, segons els mateixos criteris, pel Consell i pel Parlament Europeu.

3. El TJCE pot revisar els actes comunitàries tenint en compte el principi de subsidiarietat, atesos el seu caràcter jurídic i el seu rang com a part del dret originari. La labor del TJCE ha mostrat, en revisar el respecte d'aquest principi, una gran de-

ferència cap al legislador comunitari, i ha tendit a acceptar els motius adduïts per la Comissió per a justificar les seves actuacions. En general, el principi de subsidiarietat ha servit per a justificar la necessitat i l'eficàcia de l'acció comunitària empresa, i no pas per a oposar-hi límits a favor de la competència dels estats membres.

4. La insatisfacció generalitzada respecte a l'eficàcia de l'aplicació del principi de subsidiarietat va convertir aquesta qüestió en un dels centres de debat del procés de reforma de la Unió engegat després del fracàs del Tractat de Niça. La Convenció va proposar un mecanisme de control polític previ de les propostes legislatives de la Unió a càrrec dels parlaments dels estats membres, amb un control jurisdiccional posterior a l'aprovació dels actes legislatius, a càrrec del TJUE, que, en essència, va ser aprovat després per la CIG i s'ha incorporat avui al Projecte de tractat constitucional mitjançant un protocol específic.

D'aquesta manera, el principi de subsidiarietat passa a ser un principi fonamental de l'exercici de les competències compartides de la Unió que actua en un triple moment: en primer lloc, en la preparació de les propostes legislatives de la Unió, i especialment de la Comissió, mitjançant l'elaboració d'una fitxa de subsidiarietat que justifiqui les propostes des d'aquest punt de vista i la realització d'àmplies consultes; en un segon moment, mitjançant un mecanisme d'alerta ràpida, consistent en un procediment de control extern, de caràcter polític i *ex ante* de les propostes legislatives de la Unió, a càrrec dels parlaments dels estats membres, que disposa d'eficàcia suspensiva, i, en tercer lloc, una vegada aprovats els actes legislatius, mitjançant el control jurisdiccional del TJCE a instància dels estats membres o del Comitè de les Regions.

5. En la fase de preparació de les accions comunitàries, i de manera especialment formalitzada quan es tracta de propostes legislatives, l'aplicació del principi de subsidiarietat implica tenir en compte el nivell regional de govern i valorar els efectes que les accions projectades hi puguin tenir. La justificació de les propostes que s'ha de reflectir en la *fitxa de subsidiarietat* ha de tenir en compte també el nivell regional de govern i l'impacte de la proposta sobre aquest.

6. Tant el Projecte de tractat constitucional (article 47.3) com el Protocol sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat (article 2) fonamenten una obligació de la Comissió de fer àmplies consultes sobre les propostes que vulgui emprendre, que han d'incloure també les regions amb poders legislatius quan resultin afectades.

Els principis i les normes mínimes d'aquestes consultes han estat establerts per dues comunicacions de la Comissió, de l'11 de desembre de 2002 i del 19 de desembre de 2003, d'acord amb la filosofia del Llibre blanc de la governança a Europa. Aquestes consultes s'estructuren com a audiències periòdiques a les associacions d'entitats regionals, sobre el programa de treball anual de la Comissió i sobre les iniciatives principals que tinguin incidència territorial, abans de l'inici dels processos formals de decisió i al nivell més alt de representació.

El fet que aquest diàleg s'estructuri per mitjà de les associacions de col·lectivitats territorials impedeix que les regions amb poders legislatius, i la resta d'entitats,

puguin expressar individualment els seus interessos. Sens perjudici que en el futur es continuïn els esforços per a aconseguir que les regions amb poders legislatius afectades puguin ser escoltades directament i individualment per la Comissió, el repte actual és aconseguir crear les associacions i les agrupacions que puguin representar adequadament i col·lectivament els seus interessos: d'una banda, en tant que regions amb poders legislatius i, d'altra, en tant que portadores d'interessos materials, en el terreny econòmic, social o cultural, que poden ser diversos i que han de conduir cap a una agrupació que permeti fer-los presents en el procés decisorí comunitari.

7. En el marc del mecanisme d'alerta ràpida, els parlaments regionals han de ser consultats pels respectius parlaments dels estats membres quan procedeixi. Els supòsits, el procediment i els efectes d'aquesta consulta han de ser objecte d'un tractament intern a cada estat, que ha d'adoptar les decisions corresponents. Malgrat que la decisió a aquest respecte s'hagi de prendre segons les regles i d'acord amb les tradicions de cada estat, creiem que es poden formular alguns criteris generals que orientin aquestes decisions:

- i L'establiment del procediment i del mètode de consulta ha de ser objecte d'un acord bàsic entre el parlament estatal i els parlaments regionals.
- ii Han de ser objecte de consulta als parlaments regionals les propostes legislatives comunitàries que es projectin sobre les competències legislatives de les regions, o que les afectin, o bé que hagin de ser aplicades o executades per les regions o que els imposin alguna càrrega.
- iii La consulta ha de permetre que els parlaments regionals puguin formar la seva posició i expressar-la al parlament estatal.
- iv La posició dels parlaments regionals afectats ha de ser tinguda en compte pel parlament estatal a l'hora d'elaborar el seu dictamen, i ha de resultar determinant en el cas que la competència interna sobre la proposta legislativa correspongui en exclusiva a les regions.

8. En relació amb el control jurisdiccional posterior dels actes legislatius, les regions amb poders legislatius no han vist recollida en el Projecte de tractat constitucional la seva tradicional demanda de legitimació activa per a accedir al TJUE. Les regions, en aquest sentit, continuen rebent el mateix tractament que els particulars en matèria de recurs d'anul·lació, de manera que només poden interposar-lo contra els actes no legislatius dels quals siguin destinatàries o bé dels que les afectin de manera directa o individual.

Això no obstant, el Projecte de tractat constitucional ha introduït dues noves previsions, que poden obrir a les regions amb poders legislatius algunes possibilitats d'intervenir davant el TJUE per defensar els seus interessos:

- i La legitimació que es reconeix al Comitè de les Regions per a interposar recursos contra els actes legislatius europeus que vulnerin el principi de subsidiarietat i per als quals sigui preceptiva la consulta al mateix Comitè,

que podria permetre que les regions puguin fer valer davant el TJUE les vulneracions del principi de subsidiarietat que, col·lectivament, considerin.

- ii La possibilitat, implícita en el Protocol, que per mitjà del govern estatal respectiu, i d'acord amb l'ordenament intern de cada estat, es puguin traslladar al TJUE les impugnacions d'actes legislatius europeus que pretenguin interposar els parlaments estatals o bé una de les seves cambres.

En la mesura que s'hagi establert un mecanisme de consulta als parlaments regionals, sembla raonable pensar que aquests també puguin proposar al parlament estatal la impugnació de l'acte legislatiu que finalment hagi estat aprovat per la Unió, si aquest s'ha aprovat en contra del dictamen emès pel parlament. Naturalment, l'efectivitat d'aquest mecanisme exigeix un acord entre els tres actors (parlaments regionals, parlament estatal i govern de l'estat), que hauria de ser convenientment formalitzat mitjançant l'instrument jurídic adequat.

9. El Comitè de les Regions ha augmentat el seu pes en el sistema institucional de la Unió, ja que ha incrementat l'àmbit de la seva intervenció consultiva i ha aconseguit una legitimació activa per a accedir al TJUE, tant per a defensar les seves prerrogatives com també per a impugnar actes legislatius que vulnerin, al seu entendre, el principi de subsidiarietat.

Això no obstant, la demanda de les regions amb poders legislatius de tenir una posició pròpia en el Comitè no va prosperar i aquest òrgan continua patint el mateix problema essencial que té des del seu naixement, que és l'heterogeneïtat de la seva composició, que fa que difícilment pugui representar de manera adequada les regions amb poders legislatius. No s'ha de descartar, però, que en el futur, i en virtut de l'autonomia reglamentària de què gaudeix, es pugui arribar a acords per a atorgar un paper específic a les regions legislatives, i que el Comitè es pugui convertir en una plataforma que les faci presents en la Unió.

10. Per a aconseguir una participació eficaç dels parlaments regionals en els processos decisoris europeus cal que es donin dues condicions bàsiques:

- i Que es trameti adequadament la informació als parlaments regionals, en temps útil per a permetre'n la intervenció, segons la modalitat que hagi decidit.
- ii Que els parlaments regionals s'estructurin internament de manera adequada i, especialment, que es dotin dels mecanismes de relació adequats amb els seus governs respectius.

El principio de subsidiariedad en la Unión Europea

Su consagración en el Tratado por el que se establece
una constitución para Europa y las perspectivas para las regiones
con poderes legislativos y, en especial, para sus parlamentos

ENOCH ALBERTÍ

*Catedrático de derecho constitucional
de la Universidad de Barcelona*

ENRIC FOSSAS

*Jefe del área de investigación
del Instituto de Estudios Autonómicos*

MIQUEL ÀNGEL CABELLOS

*Área de investigación del Instituto
de Estudios Autonómicos*

Sumario

Introducción	53
1. La evolución del principio de subsidiariedad en la construcción europea .	54
1.1 La introducción de la subsidiariedad en el debate comunitario	54
1.2 La subsidiariedad como principio central del derecho comunitario en el Tratado de Maastricht	55
1.3 Las reglas interpretativas para la aplicación del principio de subsidiariedad: el Protocolo n.º 30 anexo al Tratado de Ámsterdam .	56
2. La aplicación del principio de subsidiariedad y su control por las instituciones europeas	59
2.1 El control político interno del principio: la prueba de la eficiencia . . .	59
2.2 El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad por parte del TJCE: la deferencia hacia al legislador comunitario	61
A) Rechazo directo de la aplicación del principio en un sentido favorable a los estados: el principio de subsidiariedad no puede servir para permitir que las normas nacionales vulneren la normativa comunitaria	63
B) Análisis de la necesidad de la norma comunitaria aceptando acríticamente los argumentos del legislador comunitario	63
C) Sentencias en las que el Tribunal efectúa su propio análisis sobre el respeto al principio de subsidiariedad	65
3. El principio de subsidiariedad en el Proyecto de tratado por el que se establece una constitución para Europa	68
3.1 El principio de subsidiariedad en el debate sobre el futuro de la Unión	68
3.2 Previsión y función del principio de subsidiariedad en el Proyecto de tratado constitucional	69

3.3 El mecanismo de aplicación y control del principio de subsidiariedad .	71
A) En la fase de preparación de las propuestas de actos legislativos	71
B) El mecanismo de alerta rápida	72
C) El control jurisdiccional posterior	73
D) Informe anual de la Comisión	74
4. El principio de subsidiariedad y las regiones con poder legislativo en el Proyecto de tratado constitucional: consideración especial del papel de los parlamentos regionales	75
4.1 La toma en consideración de las regiones en la formulación de las propuestas legislativas	75
4.2 La posible participación regional en la fase de consultas preparatorias de la Comisión	77
4.3 La posible participación de los parlamentos regionales en el mecanismo de control <i>ex ante</i> del principio de subsidiariedad	79
4.4 El acceso de los parlamentos regionales al TJCE en defensa del principio de subsidiariedad	81
4.5 La participación de los parlamentos regionales mediante el Comité de las Regiones: limitaciones	83
5. Supuestos básicos para la participación de los parlamentos regionales . .	84
5.1 El envío de información a los parlamentos regionales	84
5.2 Una estructuración interna adecuada de los parlamentos regionales y una relación apropiada con los gobiernos para fundamentar una participación parlamentaria efectiva	85
Conclusiones	87

Introducción

La idea de subsidiariedad es tan antigua como la organización de cualquier grupo humano en el que se distribuye el trabajo. Su formulación teórica puede remontarse a Aristóteles (*Política*) y, hasta llegar a nuestros días, la encontramos en doctrinas tan dispares como el anarquismo radical (Proudhon), el catolicismo (la encíclica papal *Quadragesimo anno*, 1931), el liberalismo (Stuart Mill), o el federalismo personalista (Mounier). En términos políticos, el principio de subsidiariedad se ha predicado tanto para referirse a las relaciones que deben establecerse entre la sociedad (y los individuos) y los poderes públicos, como para ordenar las relaciones entre los distintos poderes de una comunidad. No es extraño, pues, que la subsidiariedad se haya asociado a las ideas democráticas de autodeterminación, responsabilidad de los gobernantes, libertad política, división de los poderes, o respeto a las identidades y a la diversidad, pero también a la eficiencia y a la solidaridad (*subsidium*). En este ámbito, la idea de subsidiariedad puede aplicarse a cualquier organización política en la que el poder esté situado a distintos niveles, y por ello se ha utilizado en relación con el régimen local, la organización federal, o el ordenamiento comunitario. En cualquiera de estos contextos puede sostenerse el principio de que las actuaciones públicas tienen que decidirse de la forma más próxima a los ciudadanos y, por tanto, en el nivel más bajo en el que determinados objetivos pueden ser adecuadamente conseguidos, mientras que los niveles más altos solo tienen que actuar cuando aquellos objetivos sobrepasen las capacidades de los niveles inferiores.

1. La evolución del principio de subsidiariedad en la construcción europea

1.1 La introducción de la subsidiariedad en el debate comunitario

En el proceso de integración europea, la naturaleza y el significado del principio de subsidiariedad ha sido y es aún hoy objeto de un vivo debate entre los actores políticos y los estudiosos del ordenamiento comunitario. En los últimos años, la construcción europea se ha visto marcada por una serie de revisiones de los tratados europeos fundacionales –Acta única europea (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2001)– preparadas cada una de ellas por la correspondiente conferencia intergubernamental. Después de la Conferencia de Niza, y ante sus decepcionantes resultados, el Consejo Europeo lanzó un debate en profundidad sobre el futuro de la Unión, y convocó una convención europea para afrontar las profundas reformas institucionales pendientes y abrir el camino hacia una constitución europea. El proyecto de constitución presentado por la convención en la Conferencia Intergubernamental (2003-2004) se convirtió en el *Tratado por el que se establece una constitución para Europa*, firmado el 29 de octubre de 2004 en Roma por los jefes de estado o de gobierno, y actualmente en proceso de ratificación por los estados miembros.

En todo el proceso de evolución de la Unión Europea como entidad supraestatal, la subsidiariedad ha ido adquiriendo gradualmente más importancia precisamente porque se ha tratado de buscar en este principio un INSTRUMENTO POLÍTICO Y JURÍDICO para definir una cuestión esencial: LA ARTICULACIÓN ENTRE LOS PODERES de las instituciones europeas y los de los estados miembros. Es necesario que sigamos, pues, el camino recorrido por el principio de subsidiariedad en el proceso de construcción europea.

El principio según el cual la Comunidad solo tiene que actuar cuando un objetivo pueda conseguirse en mejores condiciones en el plano comunitario que por parte de los estados se hallaba ya de FORMA GERMINAL en el Tratado de la CECA (artículo 5), e implícitamente en el Tratado de Roma (artículo 308). Aun así, la efectiva INTRODUCCIÓN del principio de subsidiariedad en los debates sobre la construcción europea fue llevada a cabo por el Parlamento Europeo en el transcurso de la discusión del llamado Proyecto de tratado por el que se establece la Unión Europea, que fue elaborado y aprobado por la cámara en 1984, si bien en una resolución de 1982 aquella ya había declarado que «el principio de subsidiariedad es uno de los

principios esenciales de la Unión». Dicho proyecto preveía la subsidiariedad como una norma constitucional de inspiración federal que se aplicaría a las competencias concurrentes entre la Unión y los estados miembros. Sin embargo, la Conferencia Intergubernamental de Luxemburgo no aprobó el proyecto del Parlamento sino un documento más modesto conocido como el Acta única europea (1986), mediante el cual se modificaban los tratados comunitarios y se ponían las bases para la construcción de un mercado único. El AUE limitó la operatividad del principio de subsidiariedad a la materia de protección del medio ambiente, pero sustituyó la unanimidad por la mayoría calificada para aprobar en el Consejo de Ministros la legislación que se estimase necesaria para crear un libre mercado a finales de 1992. Esta disposición puso las condiciones para situar muy pronto la subsidiariedad en el centro de los debates comunitarios.

1.2 La subsidiariedad como principio central del derecho comunitario en el Tratado de Maastricht

No es casual que fuese el Tratado de la Unión Europea (TUE), o Tratado de Maastricht (1992), lo que convirtiese la subsidiariedad en un PRINCIPIO CENTRAL del derecho comunitario. Ya en su preámbulo los estados se declaraban resueltos «a continuar el proceso de creación de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la que las decisiones se tomen de la forma más próxima posible a los ciudadanos, de acuerdo con el principio de subsidiariedad».

Asimismo, el artículo A reiteraba la idea de crear «una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible»; mientras que el artículo B exigía a las instituciones comunitarias, en el momento de perseguir sus objetivos, «el respeto del principio de subsidiariedad». Sin embargo, es el nuevo artículo 3B del TCE el que consagra la subsidiariedad como principio jurídico, ya que establece lo siguiente:

La Comunidad tiene que actuar dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que este le asigna. En los ámbitos que no sean de competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, solo y en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser conseguidos de manera suficiente por los estados miembros, y en consecuencia, se puedan alcanzar mejor por la Comunidad dada la dimensión o los efectos de la acción prevista. Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado.

Tal como quedaba consagrado en Maastricht, el principio de subsidiariedad cumplía una doble función: a) como PRINCIPIO POLÍTICO que establece una regla de sentido común (*rule of reason*) para el reparto constitucional de competencias entre los estados y la Comunidad (preámbulo y artículo A del TUE), y b) como PRINCIPIO JURÍDICO que regula el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Comunidad (artículo 3B TCE), cuya aplicación, según el propio Tratado (artículo L), es controlable jurisdiccionalmente por el Tribunal de Justicia.

La instauración del principio coincidía con una clara expansión de los poderes de la Comunidad a nuevos ámbitos, por lo que su proclamación fue vista por algunos observadores como una REACCIÓN DE CAUTELA por parte de los estados miembros frente a las transformaciones federales que se encauzaban en Europa. En esta tendencia expansiva de la Comunidad, desempeñó un papel importante el Tribunal de Justicia de las Comunidades y su jurisprudencia sobre la fuerza y los efectos del derecho comunitario, especialmente los pronunciamientos de los años sesenta y setenta sobre EL EFECTO DIRECTO Y LA PRIMACÍA de aquel sobre el derecho de los estados (sentencias *Vand Gend en Loos*, *Costa contra ENEL*, *Simmmenthal*). Tal doctrina, de carácter federalista o *supranacional*, fue aceptada por los estados miembros porque se veía contrapesada por su preponderancia en el procedimiento legislativo comunitario. Sin embargo, el clima de recesión económica que se vivía en aquellos momentos, los problemas surgidos en el proceso de ratificación del Tratado (referendos danés y francés), junto con el mencionado recelo de los estados ante la acelerada ampliación de las competencias comunitarias, llevó a un intenso debate sobre la interpretación que había que dar al principio de subsidiariedad.

Las propias instituciones comunitarias realizaron un notable esfuerzo para ESCLARECER SU SIGNIFICADO Y APLICACIÓN, incluso antes de la entrada en vigor del Tratado. Una buena muestra de esta actitud quedó reflejada en las conclusiones del CONSEJO EXTRAORDINARIO DE BIRMINGHAM, de octubre de 1992, y en las del CONSEJO EUROPEO DE EDIMBURGO, de diciembre de 1992, que contenían un *libro de instrucciones* para la aplicación del artículo 3B del Tratado, el cual establece unos principios básicos, unas líneas directrices y unos procedimientos y prácticas a los que nos referiremos más adelante. Con anterioridad al Consejo de Edimburgo, la Comisión ya había aprobado una comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo (27 de septiembre de 1992), y este último había adoptado una resolución sobre la aplicación del principio (18 de noviembre de 1992). Finalmente, poco antes de la entrada en vigor del Tratado, se celebró una conferencia interinstitucional en Luxemburgo (25 de octubre de 1993) que reunió al Parlamento, a la Comisión y al Consejo, y de la que surgió un ACUERDO INTERINSTITUCIONAL sobre los procedimientos para la aplicación del principio de subsidiariedad.

1.3 Las reglas interpretativas para la aplicación del principio de subsidiariedad: el Protocolo n.º 30 anexo al Tratado de Amsterdam

La subsidiariedad y los debates en torno a ella se sucederán a lo largo del proceso de integración económica y política de Europa, en el transcurso de su progresiva federalización y en el camino hacia su constitucionalización. La prevista modificación del Tratado de Maastricht se llevó a cabo en la Conferencia Intergubernamental de 1996, que tenía por objeto acercar Europa a los ciudadanos, mejorar el funcionamiento de la Unión y prepararla para su ampliación, y dotarla de mayor capacidad exterior. Durante los trabajos de preparación de la Conferencia, nadie dudó de que el principio de subsidiariedad debía incluirse en el nuevo Tratado, pero todos los actores institucionales (estados miembros, Comisión, Parlamento,

Comité de las Regiones, TJCE) hicieron sugerencias sobre su interpretación y futura aplicación a la luz de la experiencia adquirida desde su introducción formal. Entre las muchas propuestas lanzadas entonces, y para lo que aquí interesa, merecen ser mencionadas aquellas que propugnaban LA EXTENSIÓN DEL PRINCIPIO A LAS ENTIDADES REGIONALES Y LOCALES. En este sentido se pronunciaron, por ejemplo, los gobiernos de Austria y Bélgica, así como el Comité de las Regiones, que defendió una nueva formulación del principio como criterio de reparto de competencias entre todos los niveles de gobierno representados en la Unión Europea.

Finalmente, el TRATADO DE AMSTERDAM, firmado en octubre de 1997 (si bien no entró en vigor hasta 1999), no introdujo NINGÚN CAMBIO SUSTANCIAL en cuanto al principio de subsidiariedad, que quedó regulado en el preámbulo, en el artículo 2 y específicamente en el artículo 5, con la misma redacción que tenía en el Tratado de Maastricht. El nuevo Tratado introduce un PROTOCOLO sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (Protocolo n.º 30), acompañado de una DECLARACIÓN sobre el mismo tema. La Conferencia tomó nota de otra declaración sobre la subsidiariedad adoptada por los gobiernos de Alemania, Austria y Bélgica, donde se afirmaba que el principio no afectaba solamente a los estados miembros sino también a «las entidades que dispongan de un poder legislativo propio conferido por el derecho constitucional nacional». El mencionado Protocolo, que ostenta el mismo valor jurídico que el Tratado, recoge esencialmente las declaraciones de Birmingham, las conclusiones de Edimburgo y el Acuerdo Interinstitucional de 1993, y en él se establece que la garantía del cumplimiento del principio de subsidiariedad (y de proporcionalidad) corresponde a todas las instituciones comunitarias, teniendo en cuenta que es un concepto dinámico que permite tanto la ampliación como la restricción de la intervención comunitaria dependiendo de las circunstancias de cada supuesto.

La siguiente reforma de los tratados se discutió en la Conferencia Intergubernamental de NIZA del año 2000, que tenía que introducir importantes reformas institucionales, cerradas en falso por el Tratado de Amsterdam, de cara a la ampliación de la Unión. Suele coincidirse en que el Tratado de Niza (2001) fue una ocasión perdida para llevar a cabo las reformas necesarias, y buena prueba de ello fue la convocatoria de una nueva conferencia intergubernamental para el 2004, y la adopción de una Declaración sobre el futuro de la Unión Europea en la que se hace un llamamiento a un debate más amplio y profundo sobre tal futuro. La posterior Declaración de Laeken, adoptada por el Consejo Europeo del 2001, acordó que la Conferencia Intergubernamental del 2004 tomaría como punto de partida los trabajos de una convención europea, que ella misma convocaba. Lo cierto es que las reformas institucionales introducidas en Niza (procedimientos de adopción de decisiones en el Consejo, composición y organización de la Comisión, ampliación del Parlamento, reforma del sistema jurisdiccional y de los órganos auxiliares) no afectaron para nada a las normas vigentes sobre el principio de subsidiariedad. Pero la mencionada Declaración adoptada en Niza preveía, entre las cuestiones que tenían que abordarse en el debate sobre el futuro de la Unión, «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de

las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad». Más adelante se verá como el tema de la subsidiariedad fue tratado en la convención y finalmente fue incorporado al Tratado por el que se establece una constitución para Europa. Pero antes debemos ver la aplicación que las instituciones europeas han hecho hasta hoy del principio de subsidiariedad.

2. La aplicación del principio de subsidiariedad y su control por las instituciones europeas

2.1 El control político interno del principio: la prueba de la eficiencia

Como ya se ha avanzado, el artículo 5 TCE contiene los dos aspectos del principio de subsidiariedad: como PRINCIPIO POLÍTICO DE ATRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS y como PRINCIPIO JURÍDICO PARA EL EJERCICIO DE COMPETENCIAS NO EXCLUSIVAS de la Comunidad. El primero se encuentra en el inicio del artículo cuando dispone que «la Comunidad actuará dentro de los límites de las competencias que le atribuye el presente Tratado y los objetivos que este le asigna». El problema a la hora de aplicar este aspecto del principio es que los tratados europeos, a diferencia de las constituciones federales, no atribuyen a la Comunidad determinadas materias sino que les imponen determinados objetivos a alcanzar y funciones concretas a cumplir. Es un sistema de distribución competencial basado en los FINES (*purpose-oriented*) y en las FUNCIONES (*purpose-bound*) de la Unión. Aún dentro de este sistema, hay que distinguir las competencias expresamente definidas en los tratados, las llamadas competencias subsidiarias (artículo 308 TCE) y los poderes *implícitos* reconocidos por el Tribunal de Justicia. Pues bien, el primer párrafo del artículo 5 TCE se aplica a todos los tipos de competencias de la Comunidad y exige que cada intervención de esta tenga una BASE JURÍDICA que le atribuya la competencia para ejercerla, condiciones que tienen que MOTIVARSE en el preámbulo de cualquier medida que aquella adopte.

La aplicación del segundo aspecto del principio de subsidiariedad, como principio jurídico que rige el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Comunidad, resulta mucho más compleja y en este sentido se ha afirmado, con razón, que la puesta en práctica de la subsidiariedad plantea casi tantos problemas como los que intenta resolver. En primer lugar, porque el singular sistema comunitario de reparto de competencias, como se ha dicho, no contiene unas listas de materias que correspondan a la Comunidad, a los estados, o a ambos. De ahí que el primer problema que se presenta es determinar el ámbito de aplicación del principio. En segundo lugar, el artículo 5 TCE establece la incompetencia de la Comunidad en caso de duda, pero utiliza unos criterios («que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser conseguidos *de manera suficiente*»; «que puedan *alcanzar mejor* para la Comunidad *dada la dimensión o los efectos de la acción*») que dejan un amplio margen de maniobra al intérprete.

Respecto al primer punto, es preciso repetir que los tratados no contienen ninguna lista de competencias exclusivas de la Comunidad, y si bien la jurisprudencia del TJCE ha admitido su existencia (de momento, solo en tres campos), no hay criterios eficaces para determinar cuáles son. Pese a la presunción de competencia a su favor, tampoco existe en los tratados una determinación clara de las competencias exclusivas de los estados, y también el TJCE los ha reconocido, pero hay numerosos mecanismos que permiten la progresiva ingerencia comunitaria en los poderes estatales. Finalmente, la determinación del campo de las competencias compartidas, a las que está expresamente destinado el principio de subsidiariedad, no es clara: hay que distinguir entre las propiamente concurrentes (los estados conservan la competencia hasta que la Comunidad decide intervenir) y las complementarias, y entre las primeras pueden encontrarse distintas situaciones en lo concerniente a su ejercicio.

La aplicación del principio de subsidiariedad a este tipo de competencias se realiza siguiendo los principios básicos, las líneas directrices y los procedimientos y prácticas fijados en el mencionado PROTOCOLO N.º 30 anexo al Tratado de Amsterdam, y que como se ha dicho recoge esencialmente la declaración de Birmingham, las conclusiones de Edimburgo y el Acuerdo interinstitucional de 1993. Hay que recordar que de acuerdo con el artículo 5 TCE la intervención comunitaria queda justificada si se demuestra que los objetivos de la acción pretendida «no pueden ser conseguidos de manera suficiente por los estados miembros», y «se pueden alcanzar mejor por la Comunidad dada la dimensión o los efectos de la acción prevista». La comprobación de estos requisitos se lleva a cabo mediante la *PRUEBA DE LA EFICIENCIA*, que consta a su vez de dos tests: el de la *NECESIDAD* (solo permite actuar a la Comunidad cuando sea absolutamente necesario, dado que una actuación a nivel estatal no es posible) y el de la *EFICACIA* (que exige evaluar la dimensión y los efectos de la acción prevista para verificar que los objetivos puedan alcanzarse mejor a nivel comunitario). Son, pues, criterios que dejan un *AMPLIO MARGEN* de maniobra al intérprete y que implican *VALORACIONES ESENCIALMENTE POLÍTICAS* más que jurídicas.

Como ya se ha avanzado, el mencionado Protocolo establece que la garantía del cumplimiento del principio de subsidiariedad se realiza mediante un *CONTROL INTERNO*, ya que corresponde a todas las instituciones comunitarias, dado que la presunción de competencia redunda en favor de los estados. Hay pues un control de carácter político en el transcurso de la toma de decisiones llevado a cabo en primer lugar por la *COMISIÓN*, que tiene el derecho de iniciativa legislativa, la cual se abstendrá de proponer una medida si concluye que no se dan las condiciones que imponen los mencionados tests. Según el Protocolo, es conveniente que la Comisión realice consultas previas antes de adoptar los textos legislativos, que de acuerdo con el artículo 253 TCE tendrán que contener en su preámbulo una motivación respecto al cumplimiento del principio de subsidiariedad. Posteriormente, el *CONSEJO* y el *PARLAMENTO* examinarán la justificación dada por la Comisión para decidir si ha aplicado correctamente o no el principio de subsidiariedad. El Protocolo también exige que la Comisión emita un informe anual sobre la aplicación del artículo 5 TCE, que remitirá al Consejo Europeo, al Parlamento, al Consejo, al Comité de las

Regiones y al Comité Económico y Social. En la práctica, el control político sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones europeas se ha reducido esencialmente al AUTOCONTROL PREVIO realizado por la Comisión sobre sus propias iniciativas en el momento de ejercer competencias no exclusivas de la Comunidad.

Pero como se ha avanzado, el principio de subsidiariedad está también sujeto a un control jurisdiccional por el Tribunal de Justicia, ante el cual es posible plantear un recurso contra una acción comunitaria o estatal que lo incumpla.

2.2 El control jurisdiccional del principio de subsidiariedad por parte del TJCE: la deferencia hacia al legislador comunitario

Como ya se ha señalado, el principio de subsidiariedad tiene un CARÁCTER BIDIRECCIONAL. El Protocolo n.º 30 indica en su apartado 3 que «la subsidiariedad es un concepto dinámico y tiene que aplicarse en función de los objetivos que señala el Tratado. Permite que la intervención comunitaria, dentro de los límites de sus competencias, se amplíe cuando las circunstancias así lo exijan y, inversamente, que se restrinja o abandone cuando deje de estar justificada».

El Protocolo también establece la obligación del legislador comunitario de motivar sus normas para mostrar el respeto a este principio: «Para toda norma comunitaria propuesta se expondrán los motivos en los que se basa con vistas a justificar que cumple los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Las razones para concluir que un objetivo comunitario puede conseguirse mejor a nivel de la Comunidad tienen que justificarse mediante indicadores cualitativos o, cuando sea posible, cuantitativos» (apartado 4).

Finalmente, el Protocolo reproduce el artículo 5 TCE y advierte que «para que la actuación comunitaria esté justificada, se tendrán que reunir los dos aspectos del principio de subsidiariedad: que los objetivos de la acción propuesta no puedan ser conseguidos de manera suficiente para la actuación de los estados miembros en el marco de su sistema constitucional nacional y, por tanto, puedan conseguirse mejor mediante la actuación de la Comunidad» (apartado 5).

Por tanto, cuando se invoca el principio de subsidiariedad ante el TJCE, este tendrá que examinar si se dan los requisitos del artículo 5 TCE teniendo en cuenta las citadas previsiones del Protocolo. En la práctica, sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal ha extraído POCAS CONSECUENCIAS del principio de subsidiariedad.

Pese a que el principio de subsidiariedad afecte a la actuación comunitaria en todas las competencias no exclusivas, y sea un criterio tanto para atraer como para impedir la actuación comunitaria, lo cierto es que su virtualidad práctica en la escasa jurisprudencia del TJCE casi se ha limitado a POTENCIAR LA OBLIGACIÓN DE MOTIVAR LAS NORMAS, y se ha resistido a configurarlo como un principio cuya justiciabilidad pueda dar lugar a resultados palpables limitadores de la competencia comunitaria.

El Tribunal, en la práctica, ha aceptado las justificaciones del legislador comunitario en relación con el respeto al principio de subsidiariedad por parte de sus normas, aceptación que se ha visto acompañada por un esfuerzo muy limitado de

análisis del contenido y aplicación del principio, que solo empieza a verse en la jurisprudencia más reciente.

El papel del Tribunal en relación con el principio de subsidiariedad, por tanto, se ha limitado –y parece tener que limitarse– a VERIFICAR que el principio no sea vulnerado como consecuencia DE ERRORES MANIFIESTOS DE APRECIACIÓN O DESVIACIÓN DE PODER, de manera que, excepto en estos casos, el Tribunal respeta el ámbito de discrecionalidad política del legislador comunitario.

Una exposición sucinta de la jurisprudencia más destacada del Tribunal nos permitirá fundamentar estas afirmaciones seguidamente. Las sentencias donde el principio ha hecho aparición no son muchas: las restricciones en la legitimación para recorrer ante el Tribunal, el hecho de que en no pocos casos las partes hayan invocado el principio de subsidiariedad sin mucha justificación (y por tanto el Tribunal no haya entrado en la sentencia a examinar el respeto al principio), o el hecho de que el recurso fuese inadmisibile por otros motivos (y eso evitase al Tribunal entrar a considerar el papel de la subsidiariedad), son factores que explican el limitado número de sentencias a considerar.

Pero también es cierto que en concretas sentencias algunos autores han querido ver una cierta voluntad del Tribunal de hacer efectivo, aunque no lo cite, el principio de subsidiariedad (la sentencia *Keck y Mithouard*, C-267/91, de 24 de noviembre de 1993, es un ejemplo bastante aducido de ello). Pero teniendo en cuenta que este tipo de apreciaciones siempre pueden resultar discutibles, aquí nos ceñiremos a la jurisprudencia que ha tratado de manera EXPRESA el principio de subsidiariedad.

En estos pronunciamientos, como se verá, el Tribunal ha acabado siempre considerando que se daban los supuestos para que fuese la Comunidad quien dictase la norma, de manera que en estos casos la subsidiariedad solo ha actuado en un sentido, y jamás en el de servir para que los estados recobrasen algún espacio ocupado por la Comunidad, de manera que el principio solo ha beneficiado a esta.

A tal conclusión se llega, además, después de efectuar normalmente un análisis bastante superficial de la norma comunitaria en litigio bajo el punto de vista del principio de subsidiariedad, y aceptando sin más la justificación que haya dado el legislador comunitario de la necesidad de adoptar su norma, de forma que se muestra así una apreciable DEFERENCIA respecto de aquel y un no menos notable respeto a su ámbito de discrecionalidad política. En las últimas sentencias, como se verá, el Tribunal hará sus propios análisis más allá de lo que diga el legislador comunitario, pero los resultados prácticos no variarán.

En definitiva, cuando el Tribunal ha entrado a analizar la posible aplicación del principio, no ha habido como resultado la *renacionalización* de ningún ámbito normativo. Es preciso que nos reiframos, pues, a esas sentencias que han considerado el principio con algo más de detenimiento para establecer la forma en la que lo han hecho.

A) RECHAZO DIRECTO DE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO EN UN SENTIDO FAVORABLE A LOS ESTADOS: EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD NO PUEDE SERVIR PARA PERMITIR QUE LAS NORMAS NACIONALES VULNEREN LA NORMATIVA COMUNITARIA

En la primera de las sentencias (*Union Royale Belge des Sociétés de Football Association* y otros contra *Bosman* y otros, C-415/93, de 15 de diciembre de 1995) el Tribunal no niega la aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito deportivo, pero sí que su aplicación pueda servir para que se vulneren otras normas comunitarias.

El gobierno alemán había alegado que el principio de subsidiariedad hacía que la Comunidad pudiese actuar en materia deportiva solo de forma limitada, cuando fuese estrictamente necesario. El Tribunal respondió que «el principio de subsidiariedad [...] [entendido] en el sentido de que la intervención de las autoridades públicas, y especialmente de las comunitarias, en la materia que se trata, debe limitarse a lo estrictamente necesario, no puede tener por efecto que la autonomía de que disponen las asociaciones privadas para adoptar reglamentaciones deportivas limite el ejercicio de los derechos conferidos a los particulares y al Tratado.» (considerando 81)

Como se ve, no se niega que el principio de subsidiariedad rija en este ámbito, pero sí que lo pueda hacer en el caso concreto permitiendo la subsistencia de normas nacionales contrarias al TCE.

Por su parte, en el segundo caso, la Comisión contra Bélgica, C-11/95, de 10 de septiembre de 1996, sobre la directiva de transmisión de programas por cable, el Tribunal rechazó que el principio de subsidiariedad pudiese servir para evitar la armonización de legislaciones en esta materia. El gobierno belga alegaba que «según el principio de subsidiariedad, recogido en el párrafo segundo del artículo 3B del Tratado CE, es libre de intervenir en las materias culturales siempre y cuando no conculque sus obligaciones comunitarias». Pero el Tribunal responde que «los estados miembros están obligados, de conformidad con el apartado 2 del artículo 2 de la Directiva 89/552, a garantizar la libre recepción y a no obstaculizar la retransmisión en su territorio de emisiones de radiodifusión televisiva procedentes de otros estados miembros en los ámbitos coordinados por esta. Por consiguiente, [...] un estado miembro no puede infringir esta obligación impuesta por la Directiva 89/552 invocando el párrafo segundo del artículo 3 B del Tratado» (considerandos 51 a 53).

En estos casos, pues, no se analiza la presencia o ausencia de los criterios sobre los que se estructura el principio de subsidiariedad, sino que se rehúsa sin muchas más explicaciones su posible aplicación en un sentido favorable a los estados, pues se considera que esto los llevaría a vulnerar otras normas comunitarias.

B) ANÁLISIS DE LA NECESIDAD DE LA NORMA COMUNITARIA ACEPTANDO ACRÍTICAMENTE LOS ARGUMENTOS DEL LEGISLADOR COMUNITARIO

En otros casos se entrará a analizar, pero normalmente de un modo muy sintético y superficial, los motivos por los que se tenga que aceptar o no la invocación del principio realizada por los estados, pero el Tribunal aceptará siempre de modo

bastante acrítico los razonamientos (explícitos o implícitos) del legislador comunitario para justificar en la propia norma su respeto al principio de subsidiariedad. Resultará de interés analizar esta cuestión aludiendo brevemente a las sentencias en las que el Tribunal se aproxima de esta forma al principio.

- *Sentencia sobre la directiva de ordenación de los horarios laborales (C-84/94, el Reino Unido contra el Consejo, de 12 de noviembre de 1996)*

El objeto de esta sentencia era la Directiva 93/104/CE, de 23 de noviembre de 1993, sobre aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo. El Reino Unido recordaba al Consejo no tener base suficiente en el antiguo artículo 118A para regular esta cuestión, y le imputaba vulneración del principio de subsidiariedad.

El Tribunal, por su parte, razonó que el concepto de «medio de trabajo» que contenía el antiguo artículo 118A engloba tanto lo relativo a salud y seguridad como lo referente a ejecución del trabajo, condiciones laborales en general y horario laboral en particular, formación, control de los instrumentos de trabajo y protección de los representantes de los trabajadores. El único límite a oponer a una medida nacida del artículo 118.A es que no se refiera a trabajadores (considerando 41).

Finalmente, el Tribunal concluyó que «de los considerandos de la Directiva se deduce que el Consejo consideró necesario, con el fin de garantizar un mejor nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, proceder a la armonización de las legislaciones nacionales relativas a la ordenación del tiempo de trabajo [...]. La consecución de este objetivo, establecido en el propio artículo 118.A, mediante disposiciones mínimas, supone necesariamente una actuación a escala comunitaria.»

Naturalmente, si el hecho de que el Consejo haya considerado necesario regular algo se toma como una decisión en la que el Tribunal no puede entrar, por pertenecer al ámbito de discrecionalidad política del Consejo, difícilmente podría después llegarse a la conclusión de que la norma resultante tendría que haber sido dictada, en aplicación del principio de subsidiariedad, por los estados. En cualquier caso, se aprecia un mayor esfuerzo de argumentación que el desplegado en las sentencias antes citadas.

- *Sentencia sobre la directiva de protección de los inversores ante entidades de crédito (C-233/94, Alemania contra el Parlamento y el Consejo, de 13 de mayo de 1997)*

Relativa a la Directiva 94/19 de protección de los inversores ante entidades de crédito, el gobierno alemán sostenía que esta tenía que ser anulada por haberse incumplido la obligación de motivar los actos impuesta en el artículo 190 del Tratado, ya que la Directiva no ofrecía ninguna justificación sobre su compatibilidad con el principio de subsidiariedad.

El Tribunal responde en primer lugar que «procede señalar que, en el segundo considerando de la Directiva, el Parlamento y el Consejo estimaron que convenía “considerar la situación a la que podría dar lugar la indisponibilidad de los depósitos de una entidad de crédito con sucursales en otros estados miembros”

y que era “imprescindible [asegurar] un nivel mínimo armonizado de garantía de depósitos, independientemente del lugar de la Comunidad en que estén estos situados”».

El Tribunal relaciona eso inmediatamente con el hecho de que, en su opinión, «estas consideraciones demuestran que el legislador comunitario entendía que, debido a la dimensión de la acción contemplada, el objetivo de esta podía alcanzarse mejor a nivel comunitario. Además, en el quinto considerando, el Parlamento y el Consejo indicaron que las medidas adoptadas por los estados miembros de conformidad con la Recomendación de la Comisión no habían permitido conseguir todos los resultados deseados. O sea, el legislador comunitario comprobó que el objetivo de su acción no podía ser alcanzado de manera suficiente por los Estados miembros» (considerandos 26 y 27).

La conclusión del Tribunal después de realizar estas constataciones fue que «de estas consideraciones resulta que, en cualquier caso, el Parlamento y el Consejo precisaron las razones por las que estimaban que su acción estaba conforme con el principio de subsidiariedad y, por tanto, respetaron la obligación de motivar los actos, tal y como esta se recoge en el artículo 190 del Tratado».

Por tanto, se efectúa de nuevo un esfuerzo para encontrar la justificación de la norma bajo el punto de vista del legislador comunitario, aunque igualmente se aceptan acríticamente las explicaciones de este y se renuncia a un análisis a fondo si concurren los requisitos del artículo 5 TCE.

C) SENTENCIAS EN LAS QUE EL TRIBUNAL HACE SU PROPIO ANÁLISIS SOBRE EL RESPETO DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

En sus últimas sentencias el Tribunal se aproxima con más detenimiento al principio de subsidiariedad, pese a que, como se verá, lo hace sin grandes elaboraciones doctrinales y, ciertamente, sin variaciones con respecto a los casos anteriores en la conclusión adoptada, pero al menos parece no asumir sin más las explicaciones del legislador comunitario para pasar a analizar él mismo si se ha respetado o no el principio de subsidiariedad, y la conclusión es siempre afirmativa.

- *Sentencia sobre la directiva de protección jurídica de las invenciones biotecnológicas (C-377/98, Holanda contra el Parlamento y el Consejo, de 9 de octubre de 2001)*

En esta sentencia, relativa al recurso de anulación interpuesto contra la Directiva 98/44/CE, de 6 de julio de 1998, se constata en primer lugar cuál es la finalidad de la Directiva («el objetivo de la Directiva [...] consiste en garantizar el buen funcionamiento del mercado interior evitando, e incluso eliminando, las divergencias entre las legislaciones y prácticas de los diferentes estados miembros en el ámbito de la protección de las invenciones biotecnológicas»), y se añade de inmediato que esta finalidad «no hubiese podido alcanzarse mediante una acción adoptada únicamente por los estados miembros. Por otra parte, ya que el alcance de esta pro-

tección tiene efectos inmediatos en el comercio y, por consiguiente, en el comercio intracomunitario, es manifiesto que el objetivo que se trata podía alcanzarse mejor, debido a la dimensión y los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario» (considerando 32).

El Tribunal, pues, decide por él mismo sobre el respeto del principio de subsidiariedad, de manera que no se limita a tomar nota de las justificaciones del legislador comunitario, que en este caso ni tan solo se encontraba expresa en la directiva: el propio Tribunal señala que «la justificación de la observancia del principio de subsidiariedad se encuentra implícita pero necesariamente recogida en los considerandos quinto, sexto y séptimo de la Directiva, que ponen de manifiesto que, si no se produce una intervención comunitaria, la evolución de las legislaciones y prácticas nacionales obstaculizará el buen funcionamiento del mercado interior. La Directiva está, por lo tanto, suficientemente motivada» (considerando 33).

- *Sentencia sobre la directiva de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco (C-491/01, British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco, de 10 de diciembre de 2002)*

En la sentencia C-491-01 el Tribunal constata en primer lugar que el principio de subsidiariedad también se aplica cuando «el legislador comunitario recorre al artículo 95 CE, en la medida en que esta disposición no le concede competencia exclusiva para regular las actividades económicas en el mercado interior, sino únicamente competencia para mejorar las condiciones de establecimiento y funcionamiento de este, mediante la eliminación de obstáculos a la libre circulación de mercancías y a la libre prestación de servicios o la supresión de distorsiones de la competencia (véase, en este sentido, la sentencia sobre la publicidad del tabaco, apartados 83 y 95)» (considerando 179).

Dicho esto pasa a examinar los supuestos de la aplicación del principio de subsidiariedad: «Procede examinar, en primer lugar, si el objetivo de la acción contemplada podía conseguirse mejor a nivel comunitario. En relación con ello, procede recordar que el Tribunal de Justicia ha declarado, en el apartado 124 de la presente sentencia, que la Directiva tiene como objetivo eliminar las trabas derivadas de las disparidades que aún existen entre las disposiciones de los estados miembros en materia de fabricación, presentación y venta de los productos del tabaco, garantizando un nivel de protección elevado en materia de salud, conforme al artículo 95.3 TCE. Este objetivo no puede alcanzarse de manera satisfactoria mediante una acción adoptada únicamente por los estados miembros y requiere una acción a nivel comunitario, como lo demuestra la evolución heterogénea de las legislaciones nacionales en el ámbito examinado. De eso se deriva que, en el caso de la Directiva, el objetivo de la acción contemplada podía conseguirse mejor a nivel comunitario» (considerandos 179 a 183).

Al mismo tiempo, el Tribunal examina si «la intensidad de la acción adoptada por la Comunidad en el presente caso respeta también las exigencias del principio de subsidiariedad por cuanto [...] no excede la medida necesaria para alcanzar el objetivo que se pretende conseguir, entrando pues a valorar la proporcionalidad de

la medida, y concluye que en efecto la acción respeta las mencionadas exigencias» (considerando 184).

Resulta claro que el núcleo de la argumentación del Tribunal («la Directiva tiene como objetivo eliminar las trabas derivadas de las disparidades que aún existen entre las disposiciones de los estados miembros [...] Este objetivo no puede alcanzarse de manera satisfactoria mediante una acción adoptada únicamente por los estados miembros y requiere una acción a nivel comunitario, como lo demuestra la evolución heterogénea de las legislaciones nacionales en el ámbito examinado. De eso se deriva que, en el caso de la Directiva, el objetivo de la acción contemplada podía conseguirse mejor a nivel comunitario») hace casi imposible una aplicación del principio de subsidiariedad en un sentido que no sea favorable a la Comunidad: cuando esta aproxima legislaciones, normalmente lo hace porque hay una disparidad de normativas nacionales. Pero por lo menos se han examinado los supuestos de la subsidiariedad ex artículo 5 TCE más allá de aceptar sin más los motivos del legislador comunitario.

- *Sentencia sobre la directiva relativa a los equipos de protección individual (C-103/01, de 22 de mayo de 2003)*

Siguiendo los pasos de esta última sentencia, a la que se remite de forma expresa, en la sentencia relativa a los equipos de protección individuales (sobre la Directiva 89/686/CEE del Consejo) el Tribunal indica en los considerandos 46 y 47 que «al armonizar las disposiciones nacionales que regulan los EPI destinados a proteger a los bomberos en el ejercicio de sus funciones habituales, la Directiva EPI no contraviene ni el principio de subsidiariedad ni el de proporcionalidad. En efecto, en cuanto al principio de subsidiariedad, las disposiciones nacionales de que se trata difieren sensiblemente de un estado miembro a otro y pueden obstaculizar los intercambios repercutiendo directamente sobre el establecimiento y el funcionamiento del mercado común, según se señala en el quinto considerando de la Directiva EPI. Por sus dimensiones y efectos, solo el legislador comunitario puede emprender la armonización de las disposiciones divergentes» (véase, en este sentido, la sentencia de 10 de diciembre de 2002, *British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco*, C-491/01, apartados 180 a 182).

En definitiva, del análisis de la jurisprudencia del TJCE sobre el principio de subsidiariedad se concluye que aquel ha mantenido una constante deferencia hacia el legislador comunitario y ha aceptado (sobre todo al principio) sus justificaciones a la hora de dictar las normas comunitarias. Sin embargo, el Tribunal ha ido paulatinamente tomando conciencia de la relevancia del principio, y en las sentencias más recientes se observa como aborda la cuestión con más detenimiento, y se aparta del seguimiento acrítico que venía haciendo de las justificaciones ofrecidas por el legislador comunitario.

3. El principio de subsidiariedad en el Proyecto de tratado por el que se establece una constitución para Europa

3.1 El principio de subsidiariedad en el debate sobre el futuro de la Unión

La Declaración relativa al futuro de la Unión que la Conferencia Intergubernamental que concluyó el Tratado de Niza anexó a este Tratado apelaba a un debate más amplio y profundo sobre las reformas que necesitaba la Unión. Se constataba así de manera clara, por encima de las formalidades del lenguaje diplomático, el fracaso de la Conferencia para alcanzar los objetivos que se había propuesto. El proceso que tenía que abrirse a partir de aquel mismo momento para canalizar el debate que se reclamaba tenía que abordar, como primera cuestión, «la forma de establecer y supervisar una delimitación más precisa de las competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, que respete el principio de subsidiariedad». De esta manera, el principio de subsidiariedad, y la forma de hacerlo más eficaz en la delimitación de las competencias entre la Unión y los estados, se situaba en el primer plano del debate sobre el futuro de la Unión, en gran parte por insistencia de los *länder* alemanes, que llevaban mucho tiempo reclamando la subsidiariedad como pieza clave del sistema competencial de la Unión.

En consonancia con la relevancia dada al principio de subsidiariedad en el inicio del proceso, la convención que siguió al Consejo de Laeken creó un grupo de trabajo específico para estudiar la plasmación del principio en el tratado que había de resultar de él. Y el principio de subsidiariedad fue igualmente objeto de tratamiento en otros grupos de trabajo, especialmente los que se ocuparon de las competencias de la Unión. Finalmente, el Grupo I de la convención entregó su informe final (CONV 286/02, de 23 de septiembre) en el que se proponía, descartando otras opciones (como la de crear un organismo específico encargado de aplicar el principio de subsidiariedad), un procedimiento de aplicación y de control de este principio, junto con el de proporcionalidad, que se mantuvo básicamente hasta su incorporación como Protocolo anexo al texto final del Proyecto de tratado constitucional, en forma de control político previo a cargo de los parlamentos de los estados miembros (procedimiento de alerta rápida), susceptible de ser controlado a posteriori jurídicamente por el Tribunal de Justicia de la Unión.

3.2 Previsión y función del principio de subsidiariedad en el Proyecto de tratado constitucional

Una de las novedades más destacadas del Proyecto de tratado constitucional es la configuración que recibe el principio de subsidiariedad. De ser un principio general que se traducía básicamente en un test de autocontrol por parte de la Comisión sobre sus propias iniciativas, como se ha visto en los apartados anteriores, pasa a ser un PRINCIPIO FUNDAMENTAL DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS de la Unión que se garantiza mediante un PROCEDIMIENTO de CONTROL EXTERNO, de carácter POLÍTICO, *EX ANTE* y con EFICACIA SUSPENSIVA, que puede ser CONTROLADO además POR EL TJCE a instancia de los estados miembros o del Comité de las Regiones.

En primer lugar, hay que destacar que el principio de subsidiariedad, en efecto, se incluye en el artículo I-11 del Proyecto de tratado constitucional, donde se explicitan los principios fundamentales que rigen la atribución de competencias a la Unión Europea y su ejercicio.

El artículo I-11 establece que:

1. La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución. El ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

2. [...]

3. En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá solo en el caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción proyectada no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Los parlamentos nacionales velarán por el respeto de dicho principio con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo.

De esta manera, se explicita con mayor claridad que hasta ahora que el principio de subsidiariedad:

- Se aplica en ocasión del ejercicio DE LAS COMPETENCIAS de la Unión. No es un principio que sirva para atribuir competencias a la Unión o delimitar sus ámbitos, sino que, con respecto a las competencias ya asignadas a la Unión, sirve para determinar si la Unión las tiene que ejercer y cómo: la Unión solo podrá ejercerlas en el caso de que los objetivos de la acción proyectada no puedan ser conseguidos de manera suficiente por los estados miembros (a cualquier nivel interno de gobierno, incluido el regional), sino que sea necesaria una acción de la Unión; y solo podrá ejercerlas, por otra parte, en la medida en que sea necesario para conseguir estos objetivos. Así, el principio de subsidiariedad aparece claramente como CRITERIO QUE HABILITA el ejercicio de las competencias (compartidas) de la Unión: estas solo podrán actuar si cumplen las condiciones de subsidiariedad, pasando el correspondiente test de control.

• Se aplica en el ámbito de las COMPETENCIAS COMPARTIDAS de la Unión (relacionadas, a todos los efectos, en el artículo I-14 TCUE). No se aplica, por tanto, en el ámbito de las competencias exclusivas. Respecto a estas competencias, «solo la Unión puede legislar y dictar actos jurídicamente vinculantes» (como establece el artículo I-12.1 TCUE), y, por lo tanto, la Unión goza de plena capacidad de ejercicio, sin supeditar su actuación al cumplimiento de las condiciones que se derivan del principio de subsidiariedad. En cuanto a las competencias compartidas, en cambio, la Unión no dispone de plena libertad de ejercicio, sino que su actuación está limitada por el principio de subsidiariedad, que implica tener que cumplir las dos grandes condiciones que se han indicado: una de carácter habilitante (que los objetivos de la acción no puedan ser conseguidos por los estados miembros en cualquiera de sus instancias internas de gobierno) y la otra de carácter limitativo (actuación solo en la medida en que sea necesario para conseguir estos objetivos). En este ámbito el principio de subsidiariedad adquiere todo su sentido, como CRITERIO PARA HABILITAR Y LIMITAR EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS de la Unión, establecido con el fin de mantener a la Unión en el campo de actuación que sea estrictamente necesario y RESPETAR así al máximo, por tanto, las COMPETENCIAS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, en sus diversos niveles de gobierno, incluido el REGIONAL.

En cuanto al ámbito de aplicación del principio de subsidiariedad, el Proyecto de tratado constitucional hace una cita expresa para la aplicación de este principio en el marco de la CLÁUSULA DE FLEXIBILIDAD competencial de la Unión (artículo I-18 TCUE, que permite ampliar sus competencias cuando sea necesario emprender una acción en el ámbito de las políticas de la Unión para alcanzar uno de los objetivos fijados en la Constitución, sin que esta haya previsto los poderes de actuación necesarios al efecto) y de los asuntos relativos a la COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL y a la COOPERACIÓN POLICIAL (artículo III-259 TCUE), que se podrían considerar ya incluidos en su ámbito de aplicación, pero que, para evitar cualquier duda, son citados expresamente a tal efecto.

Como señalan las conclusiones del Grupo I de la convención europea sobre el principio de subsidiariedad (CONV 286/02, de 23 de septiembre de 2002), el principio de subsidiariedad tiene un CONTENIDO ESENCIALMENTE POLÍTICO y su aplicación implica valoraciones de oportunidad y de conveniencia (estimar si los objetivos de la acción propuesta se pueden realizar mejor a escala europea o a escala estatal interna) que permiten un amplio margen de apreciación. Por este motivo, el procedimiento básico de control del principio de subsidiariedad fue diseñado por la convención, descartando otras fórmulas, como un mecanismo de CONTROL EX ANTE (que se aplica antes de la aprobación de los actos legislativos), en el que intervienen instituciones políticas (los PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS) y que puede tener EFECTOS SUSPENSIVOS Y DEVOLUTIVOS (considerar de nuevo la propuesta de actuación). Pero además el propio principio de subsidiariedad debe ser considerado por las instituciones comunitarias europeas que participan en el proceso legislativo (Comisión, Consejo y Parlamento Europeo), especialmente en la FASE DE ELABORACIÓN DE LAS PROPUESTAS de actos legislativos; y, una vez aprobado el acto legislativo, este puede ser sometido al CONTROL JURISDICCIONAL DEL

TJCE para revisar en sede judicial su respeto al principio de subsidiariedad, que, pese a ser un principio de contenido político, tiene carácter jurídico y forma parte del derecho originario de la Unión.

De este modo, el principio de subsidiariedad actúa por triplicado:

- En la preparación de las propuestas de actos legislativos (CONSULTAS DE LA COMISIÓN Y FICHA DE SUBSIDIARIEDAD).
- En la fase inicial del debate sobre las propuestas (fase de control de subsidiariedad: PROCEDIMIENTO DE ALERTA RÁPIDA, *early warning system*, con intervención de los parlamentos de los estados miembros).
- Una vez aprobado el acto legislativo (CONTROL JUDICIAL, TJCE).

La concreción de esta triple actuación del principio de subsidiariedad se realiza en el PROTOCOLO N.º 2 sobre aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anexo al Proyecto de tratado constitucional.

3.3 El mecanismo de aplicación y control del principio de subsidiariedad

A) EN LA FASE DE PREPARACIÓN DE LAS PROPUESTAS DE ACTOS LEGISLATIVOS

En la fase de preparación de las propuestas legislativas por parte de la institución que tiene atribuida la iniciativa legislativa por excelencia (la Comisión), esta debe realizar «AMPLIAS CONSULTAS», que tienen que tener en cuenta, cuando proceda, «la DIMENSIÓN REGIONAL y local de las acciones previstas». Más adelante volveremos sobre esta necesidad de tomar en consideración la «dimensión regional y local» de las acciones previstas y la forma en que las regiones con poderes legislativos pueden participar en estas consultas. Ahora interesa poner de relieve solo la existencia de esta fase, previa, en el mecanismo de aplicación y de control del principio de subsidiariedad, que debe recoger en gran parte las prácticas y la experiencia tenida hasta ahora en la aplicación de este principio, en los términos en que se ha visto en los apartados anteriores, en la medida en que en esta fase el principio de subsidiariedad se traduce en un AUTOCONTROL por parte de las instituciones que preparan iniciativas legislativas.

Este autocontrol, que en el caso de la Comisión implica también la realización de «amplias consultas» como se ha dicho, conduce a la elaboración de una FICHA DE SUBSIDIARIEDAD para cada propuesta legislativa (tanto si proviene de la Comisión, del propio Parlamento Europeo o del Consejo –que recoja la iniciativa de un grupo de estados, del TJCE, del Banco Central Europeo o del Banco Europeo de Inversiones–) en la que se exprese la motivación de la propuesta en relación con el principio de subsidiariedad. Por ello, se trata de una primera aplicación de este principio, en forma de autocontrol por parte de las instituciones o los órganos que realizan una propuesta legislativa, que se ven obligados así a reflexionar sobre el respeto del principio de subsidiariedad, como ya venía sucediendo hasta ahora a partir de la exigencia de motivar las propuestas legislativas respecto al principio de subsidiariedad, tal como está previsto en el Protocolo sobre la aplicación de

los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad añadido por el Tratado de Amsterdam como anexo al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

El artículo 5 del Protocolo detalla los extremos sobre los que se tendrá que proyectar esta reflexión, incluida en la ficha de subsidiariedad: «Los proyectos de actos legislativos europeos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de esta se fundamentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos europeos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar.»

Además, naturalmente, para motivar las propuestas legislativas puede resultar muy útil acudir a los criterios de interpretación y de aplicación del principio de subsidiariedad establecidos en las conclusiones del Consejo de Edimburgo de los días 11 y 12 de diciembre de 1992, recogidos en gran parte en el Protocolo sobre este principio introducido como anexo al TCE por el Tratado de Amsterdam, y que ya se han visto en los apartados anteriores.

B) EL MECANISMO DE ALERTA RÁPIDA

El Protocolo n.º 2 anexo al Tratado constitucional establece un procedimiento específico de control político externo de las propuestas legislativas, que opera *ex ante* (antes de su aprobación), corre a cargo de los parlamentos de los estados miembros y tiene como efecto una posible suspensión de la tramitación de la propuesta y su correlativa reconsideración, si un determinado número de parlamentos manifiesta que vulnera el principio de subsidiariedad. Sin perjuicio de volver sobre estas cuestiones en los apartados siguientes, con ocasión de examinar la posible participación de los parlamentos regionales, este procedimiento se estructura de la manera que sigue:

- i Obligación de REMISIÓN DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS A LOS PARLAMENTOS de los estados. La Comisión, el Parlamento Europeo, el Consejo (para aquellos proyectos que tengan su origen en un grupo de estados miembros, el TJCE, el BCE o el BEI) tienen la obligación (artículo 4 del Protocolo) de remitir sus proyectos de actos legislativos a los parlamentos de los estados. Especial importancia tiene el hecho de que se detalle que la Comisión, de donde parte el mayor número de iniciativas legislativas, debe remitir sus proyectos legislativos a los parlamentos de los estados a la vez que al legislador de la Unión.

- ii Emisión por los parlamentos de los estados de un **DICTAMEN MOTIVADO**. En el plazo de seis semanas desde la remisión de los proyectos legislativos, los parlamentos de los estados pueden emitir un dictamen motivado si consideran que el proyecto no respeta el principio de subsidiariedad. En los parlamentos bicamerales, esta facultad corresponde de manera independiente a cada una de las dos cámaras. El dictamen se remite a los presidentes de las instituciones que intervienen en el proceso legislativo (Comisión, Parlamento Europeo, Consejo), y el Consejo debe remitirlo igualmente al grupo de estados miembros que hayan formulado la propuesta legislativa, en su caso, o al TJCE, al BCE o al BEI, si el proyecto tiene su origen en alguna de estas instituciones u órganos (artículo 6 del Protocolo).
- iii **RECONSIDERACIÓN**, si procede, del proyecto. El parlamento de cada estado miembro dispone de 2 votos, y en el caso de los parlamentos bicamerales, cada cámara dispone de 1 voto independiente. Si el número de dictámenes emitidos (hay que destacar que se prevé solo la emisión de dictamen en caso negativo, cuando se considera que hay vulneración del principio de subsidiariedad) representa **POR LO MENOS UN TERCIO** del total de votos posibles (en la Unión de 25 eso significa 17 votos) el proyecto se detiene en su tramitación y «se debe volver a estudiar» (artículo 7 del Protocolo). Esta *ratio* disminuye hasta **UNA CUARTA PARTE** cuando se trata de proyectos relativos al espacio de libertad, justicia y seguridad, en las materias previstas en el artículo III-264 del TCUE (13 votos en la Unión de 25). Después de dicho reexamen, quien ha formulado la propuesta puede decidir **MANTENER** el proyecto, **MODIFICARLO** o **RETIRARLO**, siempre de manera motivada (artículo 7 del Protocolo).

C) EL CONTROL JURISDICCIONAL POSTERIOR

Finalmente, una vez aprobado el acto legislativo, este puede ser impugnado ante el TJCE por un estado miembro, de acuerdo con los procedimientos previstos en el artículo 365 TCUE (**RECURSO DE ILEGALIDAD** contra las leyes y las leyes marco europeas, por defectos de incompetencia, vicios sustanciales de forma y violación de la Constitución, entre los motivos de impugnación aplicables a este caso).

Los gobiernos de los estados miembros, órganos que representan ordinariamente al estado correspondiente con la finalidad de interponer los recursos ante el TJCE, pueden presentar el recurso de ilegalidad directamente, o bien, según prevé el propio artículo 8 TCUE, pueden el recurso que haya instado su parlamento o una cámara de este, de conformidad con su legislación interna. Más adelante volveremos sobre las posibilidades que esta opción abre a la intervención de los parlamentos regionales.

Por otra parte, hay que señalar que para interponer el recurso de ilegalidad alegando una vulneración del principio de subsidiariedad no es necesario haber emitido previamente un dictamen en este sentido, como se había previsto en algunos de los borradores elaborados por el Grupo de Trabajo sobre subsidiariedad de la convención. El reconocimiento en exclusiva en favor de los gobiernos de la

legitimación activa para presentar el recurso impide vincular la impugnación a la emisión de un dictamen desfavorable por parte del parlamento estatal o una de sus cámaras.

Finalmente, el artículo 8 del Protocolo reconoce también al COMITÉ DE LAS REGIONES la legitimación activa para interponer un recurso por violación del principio de subsidiariedad, en relación con aquellos actos legislativos que requieran, para su aprobación, el dictamen consultivo del Comité. En este caso, el recurso es diferente de lo que prevé el artículo III-365.3 del TCUE, ya que este último está orientado a salvaguardar las prerrogativas del Comité, esto es, su derecho a ser escuchado en la tramitación de la propuesta y su facultad para emitir un dictamen consultivo, en los casos en que así se prevé en el Tratado constitucional. El recurso previsto en el artículo 8 del Protocolo no está orientado a defender las competencias del Comité de las Regiones y, por lo tanto, limitado a aquellos casos en que no se ha solicitado dictamen al Comité cuando correspondía, sino que tiene por finalidad defender la aplicación del principio de subsidiariedad y asegurar su observancia por parte de aquellos actos legislativos en cuya elaboración el Comité ha tenido que ser escuchado y, por tanto, ha tenido oportunidad de advertir sobre la cuestión.

D) INFORME ANUAL DE LA COMISIÓN

Finalmente, el Protocolo prevé, al igual que lo hace el Protocolo actualmente vigente desde el Tratado de Amsterdam, la obligación de la Comisión de presentar al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo, al Comité de las Regiones, al Comité Económico y Social y a los parlamentos de los estados miembros (estos últimos constituyen una novedad, justificada por su intervención en el procedimiento de control de la subsidiariedad) un informe anual sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad (artículo 9 del Protocolo).

4. El principio de subsidiariedad y las regiones con poder legislativo en el Proyecto de tratado constitucional: consideración especial del papel de los parlamentos regionales

Las previsiones del Proyecto de tratado constitucional relativas al principio de subsidiariedad, a diferencia de lo que sucedía hasta ahora, toman en consideración las regiones en varios aspectos, lo cual permite justificar su intervención (mediante sus parlamentos y, si procede, otros órganos internos) en el proceso de su aplicación comunitaria. Así, se toman en consideración:

- i en la preparación de las propuestas legislativas (ap. 4.1) y, en especial,
- ii en la fase de consultas preparatorias de la Comisión (ap. 4.2), y
- iii en el mecanismo de control *ex ante* de las propuestas legislativas (ap. 4.3).

Además, es posible pensar en una intervención de las regiones:

- iv en la defensa del principio de subsidiariedad ante el TJCE (ap. 4.4) y, en otro nivel,
- v una participación mediante el Comité de las Regiones (ap. 4.5).

Para que este conjunto de posibilidades de intervención regional, y especialmente las que pueden corresponder a los parlamentos de las regiones con poderes legislativos, sea efectivo tienen que darse dos condiciones básicas:

- i que se envíe adecuadamente la información a los parlamentos regionales (ap. 5.1) y
- ii que los parlamentos regionales se estructuren internamente de manera adecuada, y especialmente se doten de los mecanismos adecuados de relación con sus respectivos gobiernos (ap. 5.2).

4.1 La toma en consideración de las regiones en la formulación de las propuestas legislativas

En primer lugar, la consideración de las regiones en relación con el principio de subsidiariedad comienza por la OBLIGACIÓN, establecida en el Tratado constitucional, de tenerlas EN CUENTA en el momento de ELABORAR, por parte de las distintas instituciones y órganos dotados de capacidad de iniciativa, sus distintas PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

Esta obligación nace del propio concepto de subsidiariedad utilizado por el Tratado constitucional (artículo I-11.3), que determina que para emprender cualquier actuación comunitaria en un ámbito que no sea de competencia exclusiva de la Unión habrá que examinar si sus objetivos no pueden ser conseguidos de manera suficiente por los estados miembros, incluido su nivel regional, como ya se ha visto. Por tanto, las instituciones comunitarias (o los estados miembros, en su caso) que quieran emprender una actuación en estos ámbitos tienen que tener en cuenta la existencia de un nivel regional de gobierno, especialmente cuando este esté dotado de poderes legislativos, y valorar si los objetivos que persigue la acción proyectada pueden ser realizados de manera adecuada también por esta instancia regional, dentro de cada estado.

No puede ocultarse que la heterogeneidad de la estructura territorial interna de los distintos estados miembros (que incluye regiones con poderes legislativos en algunos casos –74 regiones en 7 estados miembros, que disponen además de competencias diversas– y regiones de carácter administrativo en otros –más de doscientas regiones en la Unión de 25–) impide, o por lo menos dificulta gravemente, realizar un examen general de esta cuestión, de manera que se pueda concluir, después de realizar el primer examen de subsidiariedad, que la acción proyectada se puede llevar a cabo en todos los estados en el ámbito regional. Esta dificultad, sin embargo, no exime a las instituciones y a los órganos comunitarios de este examen, pese a que no pueda tener carácter general, y tampoco exime a los estados de considerar, en el momento de valorar la propuesta de actuación comunitaria bajo el punto de vista de la subsidiariedad, su propio escalón regional, para concluir si es necesaria una acción comunitaria y, en su caso, trasladar esta posición a las instituciones correspondientes de la Unión.

Esta obligación, por otra parte, deriva igualmente del artículo I-5.1 TCUE, que establece el DEBER DE LA UNIÓN de RESPETAR las estructuras constitucionales internas de los estados miembros, incluyendo lo relativo a su autonomía REGIONAL.

Cuando se trata de PROPUESTAS DE ACTOS LEGISLATIVOS, el Protocolo n.º 2 anexo al Proyecto de tratado constitucional especifica y concreta más la manera en que se deben tomar en consideración las regiones en esta fase inicial de elaboración de las propuestas legislativas. En efecto, en la FICHA DE SUBSIDIARIEDAD que tiene que acompañar todos los proyectos de actos legislativos y que los tienen que motivar en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, hay que considerar igualmente el nivel regional de los estados, especialmente cuando se trata de regiones con poderes legislativos. El artículo 5 del Protocolo determina que la ficha de subsidiariedad tiene que incluir elementos que permitan, en relación con la medida proyectada, VALORAR:

- El impacto financiero.
- Los efectos sobre la normativa que tienen que dictar los estados miembros, incluidas sus autoridades regionales, en el caso de las leyes marco europeas, y
- las razones que justifican emprender la acción a nivel comunitario, mediante indicadores cualitativos y cuantitativos.

Además, el Protocolo establece un CRITERIO MATERIAL que tienen que tomar en cuenta todos los proyectos legislativos: la necesidad de que cualquier carga de carácter financiero o administrativo que recaiga sobre la Unión, sobre los gobiernos estatales y sobre las autoridades regionales (y locales, así como los agentes económicos y los ciudadanos) sea lo más reducida posible y proporcionada a los objetivos que se pretenden alcanzar.

Queda claro, pues, que en la fase de preparación de las acciones comunitarias, y de manera especialmente formalizada cuando se trata de propuestas legislativas, la aplicación del principio de subsidiariedad implica tener en cuenta el nivel regional de gobierno y valorar los efectos de las acciones proyectadas sobre este. Esta consideración puede conducir a FÓRMULAS DE PARTICIPACIÓN de las regiones, y especialmente de aquellas que tienen poderes legislativos, en los TRABAJOS DE PREPARACIÓN de estas iniciativas, mediante la CONSULTA que les dirijan las instituciones y los órganos que las pretenden realizar. Esta posibilidad de consulta se ha formalizado en un caso, respecto a las propuestas de la Comisión, como instancia que ejerce por excelencia la facultad de iniciativa dentro de la Unión. Pero no excluye, naturalmente, que no se puedan realizar, e incluso formalizar mediante los instrumentos jurídicos correspondientes, en relación con las propuestas (especialmente las legislativas) que preparen otras instituciones y órganos de la Unión.

4.2 La posible participación regional en la fase de consultas preparatorias de la Comisión

Dadas las características del proceso de decisión comunitario, poder participar en la fase de preparación de las propuestas de la Comisión tiene una gran trascendencia.

El fundamento general de la posible, y deseable, participación de las regiones con poderes legislativos en esta fase del proceso de decisión se encuentra en el artículo 47.3 del TCUE, que dispone que: «3. Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas.»

Y en relación específicamente con las propuestas legislativas de la Comisión, su fundamento se encuentra en el artículo 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, que dice: «Antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta.»

Pese a que «tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas» no implique ineludiblemente tener que realizar consultas directas a las entidades regionales que resulten afectadas, parece razonable pensar que la mejor manera de tener en cuenta esta dimensión de las acciones proyectadas, especialmente en relación con los criterios que se señalan en el propio artículo 5 del Protocolo (y que tienen que servir para elaborar la ficha de subsidiariedad, ya mencionada más arriba), consiste precisamente en consultar a quien resultará

afectado. Esta conveniencia, e incluso necesidad de consulta, por otra parte, es congruente con la filosofía que inspira el Libro blanco sobre la gobernanza europea [COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001] elaborado por la Comisión y que, en este aspecto, fue concretada y desarrollada por la comunicación de la Comisión «Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo» [COM (2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002].

Esta comunicación establece los principios y las normas mínimas, aunque no vinculantes jurídicamente, para las consultas de la Comisión. Con carácter complementario y en relación específica con las entidades regionales y locales, la Comisión elaboró otra comunicación sobre el «Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea» [COM (2003) 811 final, de 19 de diciembre de 2003]. La finalidad de este diálogo es, según la propia comunicación, completar y profundizar los procesos de consulta con las colectividades regionales y locales, para hacerlas más sistemáticas en las primeras fases del proceso decisorio, respetando los principios generales de buena gobernanza ya establecidos (apertura, participación, coherencia y eficacia). En este sentido, el diálogo se pretende articular:

- Mediante audiencias periódicas (anuales o convocadas *ad hoc*).
- Con asociaciones de entidades regionales y locales, convocadas por la Comisión sobre la base de una selección previa, pero no excluyente, del Comité de las Regiones.
- Sobre el programa de trabajo anual de la Comisión y sobre las principales iniciativas que tengan incidencia territorial, directa o indirecta.
- Antes del inicio de los procesos formales de decisión.
- Y al más alto nivel de representación.

En esta estructuración del diálogo con las regiones destaca de modo especial que la Comisión prevea que la consulta deberá realizarse con ASOCIACIONES, ESTATALES Y EUROPEAS, de COLECTIVIDADES REGIONALES (y locales). No se trata, pues, de una consulta individualizada en la que las entidades afectadas puedan expresar su posición de manera independiente, sino que los interlocutores de la consulta son asociaciones que tienen que estar en condiciones de emitir una opinión colectiva que satisfaga y represente al conjunto de las entidades que forman parte de ella.

El diálogo previsto en la comunicación de la Comisión representa un avance con respecto a la situación actual, en la medida en que establece una consulta sistemática y organizada con las regiones. Pero la estructura del diálogo mediante las asociaciones de colectividades territoriales presenta sin duda algunos problemas y algunos retos. El problema principal es que las regiones con poderes legislativos, y el resto de entidades, no pueden expresarse INDIVIDUALMENTE, sino de una manera colectiva. Los intereses y las posiciones que se presentarán, pues, en las consultas de la Comisión son los intereses y las posiciones comunes que hayan acordado colectivamente las entidades que se hayan agrupado en las asociaciones correspondientes.

A partir de esta situación, entendemos que el proceso de diálogo y de consulta con las regiones con poderes legislativos puede mejorarse aún, en la línea de conse-

guir una PRESENCIA INDEPENDIENTE cuando resulten afectados sus intereses específicos. La justificación de la Comisión para buscar una interlocución colectiva o agrupada en el proceso de consultas es el alto número de entidades existentes: más de doscientas cincuenta regiones y más de cien mil entidades locales en la Unión de 25. Pero la cifra de regiones con poderes legislativos es sensiblemente inferior (74) y, por tanto, no es un obstáculo insalvable para que, respetando los principios generales establecidos por la propia Comisión, puedan ser consultadas y puedan hacer que sus intereses específicos sean escuchados en el proceso de preparación de las iniciativas legislativas que las afecten. La propuesta que en su día hizo la versión intermedia del INFORME LAMASSOURE [Proyecto de informe del Parlamento Europeo sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los estados miembros, 2001/2024 (INI), de 6 de febrero de 2002, poniente Alain Lamassoure], para crear un ESTATUTO ESPECIAL DE REGIÓN ASOCIADA a la Unión que, entre otras cuestiones, incluyese la facultad de ser consultadas por la Comisión con respecto a aquellas iniciativas que las afectasen, es una buena muestra de como pueden encontrarse soluciones técnicas satisfactorias en este terreno.

Con la situación actual, sin embargo, el reto principal de las regiones con poderes legislativos para poder llevar sus posiciones con efectividad ante la Comisión reside en conseguir CREAR LAS ASOCIACIONES Y AGRUPACIONES que puedan representar adecuadamente sus intereses: por una parte, como regiones con poderes legislativos, y por tanto como instancias territoriales de gobierno que disponen de unos intereses comunes en tanto que representantes de las comunidades territoriales y titulares de competencias que están afectadas por las actuaciones de la Unión y que en muchas ocasiones tienen que ejecutar y aplicar las políticas y los actos comunitarios; y por otra parte, como portadoras de intereses materiales, en el terreno económico, social o cultural, que pueden ser varios y que tienen que conducir hacia una agrupación que permita tenerlos presentes en el proceso decisorio comunitario.

La agrupación GENERAL de las regiones con poderes legislativos y la agrupación SECTORIAL en función de los intereses específicos de orden material que tengan son, pues, las dos vías de asociación que tendrían que seguir las regiones con poderes legislativos para tener presencia con efectividad en la actual estructura de diálogo y de consulta de la Comisión.

4.3 La posible participación de los parlamentos regionales en el mecanismo de control *ex ante* del principio de subsidiariedad

El debate durante el proceso convencional sobre la participación de las regiones (especialmente de las que disponen de poderes legislativos) en el procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad concluyó con una doble solución:

- Por una parte, los únicos órganos que participan de manera directa y con voz propia en este procedimiento son los parlamentos de los estados miembros, o sus respectivas cámaras, en el caso de parlamentos bicamerales.
- Por otra, los parlamentos estatales tienen que consultar a los parlamentos regionales cuando resulten afectadas sus competencias legislativas.

Esta es la situación que refleja el artículo 6 del Protocolo sobre la subsidiariedad:

Todo parlamento nacional o toda cámara de uno de estos parlamentos podrá, en un plazo de seis semanas a partir de la fecha de remisión de un proyecto de acto legislativo europeo, dirigir a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Incumbirá a cada parlamento nacional o a cada cámara de un parlamento nacional consultar, cuando proceda, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas.

A pesar de que el último inciso de esta disposición podría ser interpretado en el sentido de que la consulta a los parlamentos regionales es *OPTATIVA* por los parlamentos de los estados miembros, entendemos que su recta comprensión indica que los parlamentos regionales *TIENEN QUE SER CONSULTADOS*, cuando proceda (esto es, básicamente, cuando resulten afectadas sus competencias) y que esta consulta hay que canalizarla mediante los parlamentos estatales. Naturalmente, si fuese una simple opción a disposición de los parlamentos de los estados, no habría necesidad ni tendría sentido especificarla en el Protocolo, ya que estos pueden consultar a quien crean conveniente. Y el argumento de que, si se entiende como una consulta obligatoria o preceptiva, se está lesionando el principio de autonomía institucional, no tiene valor alguno, puesto que toda la regulación de esta cuestión, incluida la atribución de un voto igual a las dos cámaras de los parlamentos bicamerales, constituye de por sí una completa ingerencia en la estructura constitucional interna de los estados miembros y una excepción evidente del principio de autonomía institucional.

Una cuestión distinta es que, una vez establecido el principio general por el que los parlamentos estatales tienen que consultar a los parlamentos regionales «cuando proceda», se tenga que *CONCRETAR* en qué supuestos procede la consulta, cómo se tiene que efectuar y qué efectos debe tener. Estas cuestiones tienen que ser objeto de un tratamiento interno en cada estado, que debe concretarlas según sus propias reglas y de acuerdo con sus características y tradiciones. Entendemos, sin embargo, que se pueden establecer unos criterios generales que pueden orientar las decisiones internas que se tomen en esta materia:

- El establecimiento del procedimiento y del método de consulta debe ser objeto de un *ACUERDO BÁSICO* entre el parlamento estatal, o una de sus cámaras, y los parlamentos regionales, aunque con posterioridad este acuerdo básico se refleje en los actos jurídicos correspondientes (leyes, reglamentos internos de las cámaras, convenios o protocolos, e incluso normas constitucionales).
- Tienen que ser *OBJETO DE CONSULTA* a los parlamentos regionales aquellas propuestas legislativas comunitarias que se proyecten sobre las competencias legislativas de las regiones o que las afecten, o bien que tengan que ser aplicadas o ejecutadas por las regiones o que les impongan alguna carga (financiera, administrativa o de cualquier otro tipo).
- La consulta debe permitir que los parlamentos regionales puedan *FORMULAR SU POSICIÓN* y expresarla en el parlamento estatal o en una de sus cámaras.

- La posición de los parlamentos regionales afectados debe ser TENIDA EN CUENTA por el parlamento estatal en el momento de elaborar su dictamen, y debe resultar DETERMINANTE en el supuesto de que la competencia interna sobre la propuesta legislativa corresponda en exclusiva a las regiones.

4.4 El acceso de los parlamentos regionales al TJCE en defensa del principio de subsidiariedad

A lo largo del proceso convencional se manifestó de nuevo una tradicional demanda de las regiones con poderes legislativos para poder acceder directamente al TJCE en defensa de sus intereses, especialmente mediante el recurso de anulación, que permite que el TJCE pueda examinar la legalidad de los actos dictados por la Comunidad. Esta demanda va más allá de la posibilidad, reconocida jurisprudencialmente por el TJCE a veces incluso de manera generosa, de que las regiones, así como las entidades locales, puedan interponer recurso, al igual que lo pueden hacer los particulares y las personas jurídicas, contra aquellos actos de CARÁCTER NO GENERAL de los cuales sean DESTINATARIAS o que las AFECTEN DE MANERA DIRECTA o INDIVIDUAL (así, por ejemplo, las sentencias *Commune de Differdange*, de 11 de julio de 1984; *Exécutif Régional Wallon*, de 8 de marzo de 1988; *Government of Gibraltar and Gibraltar Development Corporation*, de 12 de julio de 1993; *Codorniu*, de 18 de mayo de 1994, y *Freistaat Sachsen*, de 15 de diciembre de 1999, entre otras). Se trata de que las regiones con poderes legislativos puedan disponer de una legitimación activa directa que les permita impugnar actos comunitarios, también de carácter general, cuando estos afecten a sus competencias y vulneren la legalidad comunitaria. En definitiva, una legitimación como la de la que disponen en la actualidad las instituciones comunitarias y los estados miembros (artículo 260 TCE), aunque limitada a aquellos casos en los que resulten afectados las competencias o los poderes de las regiones.

Esta demanda, formulada especialmente, y entre otras instancias, por la Conferencia de Presidentes de Regiones con Poderes Legislativos, en su conferencia de Florencia (14 y 15 de noviembre de 2002) y por la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE), en varios encuentros desde su constitución en Oviedo en octubre de 1997, y recogida también en la versión intermedia del Informe Lamassoure, ya citado, no tuvo acogida en el Proyecto de tratado constitucional, ni en el proyecto elaborado por la convención ni en el texto surgido de la Conferencia Intergubernamental. El artículo 365 TCUE recoge sustancialmente, en efecto, la actual regulación del artículo 230 TCE, con pequeñas modificaciones, poco relevantes desde un punto de vista general (se extiende el objeto del recurso a los actos reglamentarios –no legislativos– que las afecten directamente, y se prevé que en las normas de creación de órganos y organismos de la Unión se podrán prever mecanismos y condiciones específicos para la impugnación de sus actos destinados a producir efectos jurídicos). No hay, por tanto, NINGÚN CAMBIO SIGNIFICATIVO en materia de recurso de anulación y las regiones continúan siendo tratadas con el mismo régimen que se aplica a los particulares.

Sin embargo, el Proyecto de tratado constitucional ha introducido en materia de impugnación de actos generales (legislativos) de la Unión DOS NUEVAS PREVISIONES que pueden abrir a las regiones con poderes legislativos algunas POSIBILIDADES DE INTERVENIR ante el TJUE para defender sus intereses y sus poderes ante actuaciones comunitarias que no se ajusten a derecho y, especialmente, que no respeten el principio de subsidiariedad:

- En primer lugar, la legitimación que se reconoce al COMITÉ DE LAS REGIONES para interponer recursos contra los actos legislativos europeos que vulneren el principio de subsidiariedad y para los que sea preceptiva la consulta al propio Comité. Mediante esta vía, en efecto, y siempre y cuando las regiones con poderes legislativos puedan adoptar una posición propia dentro del Comité y que este la recoja, las regiones legislativas podrán hacer valer ante el TJUE las vulneraciones del principio de subsidiariedad que, colectivamente, consideren (artículo 8 del Protocolo sobre subsidiariedad).

- Y, en segundo lugar, existe la posibilidad, esta vez implícita en la misma disposición del Protocolo, de que MEDIANTE EL GOBIERNO ESTATAL respectivo, y de acuerdo con el ordenamiento interno de cada estado, se puedan trasladar al TJUE las impugnaciones de actos legislativos europeos que pretendan interponer los parlamentos estatales o bien una de sus cámaras. En la medida en que se haya establecido un mecanismo de consulta a los parlamentos regionales, parece razonable pensar que estos también puedan proponer al parlamento estatal, o a una de sus cámaras, la impugnación del acto legislativo que finalmente haya sido aprobado por la Unión, si este se ha aprobado en contra del dictamen emitido por el parlamento. Pero en cualquier caso la impugnación de un parlamento regional, para que sea efectiva, debe pasar por dos momentos previos antes de llegar al TJUE: el parlamento estatal y, después, el gobierno estatal, que es el órgano mediante el cual el Protocolo establece que hay que canalizar el recurso. Naturalmente, la efectividad de este mecanismo exige un acuerdo entre los tres actores (parlamentos regionales, parlamento estatal y gobierno del estado), que tendría que ser convenientemente formalizado mediante el instrumento jurídico adecuado y podría hacer referencia no solo a la posibilidad de solicitar la impugnación de disposiciones dictadas por la Comunidad, sino también a la posibilidad de participar en determinadas actividades precontenciosas o dentro del proceso jurisdiccional.¹

1. La posibilidad de que las entidades subestatales puedan acceder indirectamente al TJCE de conformidad con el ordenamiento interno ya se ha materializado en el Estado español. Mediante una serie de acuerdos en el seno de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, se ha permitido la participación indirecta de las comunidades autónomas en los procedimientos precontenciosos de la Comisión de las Comunidades Europeas y en los asuntos relacionados con el Tribunal de Justicia. El primero de estos acuerdos —el del 29 de noviembre de 1990, adoptado por la mencionada Conferencia y publicado por la Resolución del 7 de septiembre de 1992— prevé la intervención de las comunidades autónomas, tanto en la fase precontenciosa como en la fase jurisdiccional de los recursos de incumplimiento que afecten a sus competencias.

Posteriormente, por el acuerdo del 11 de diciembre de 1997 (Resolución de la subsecretaría del Ministerio de la Presidencia de 24 de marzo de 1998), adoptado en la Conferencia para Asuntos Relacio-

4.5 La participación de los parlamentos regionales mediante el Comité de las Regiones: limitaciones

El Comité de las Regiones, creado por el Tratado de Maastricht de 1992, se mantiene en su configuración BÁSICA en el Proyecto de tratado constitucional. Eso significa que el Comité sigue siendo el órgano (no ha alcanzado el rango de institución) al que se confía la participación colectiva y conjunta en la Unión Europea de las entidades locales, de las regiones administrativas y de las regiones con poderes legislativos. El Comité de las Regiones ha AUMENTADO SU PESO en el sistema institucional de la Unión, ya que ha incrementado el ámbito de su intervención consultiva, por una parte, y porque ha conseguido una legitimación activa para acceder al TJUE, tanto para defender sus prerrogativas (artículo 365.3 TCUE) como también para impugnar actos legislativos que vulneren, a su entender, el principio de subsidiariedad (artículo 8 del Protocolo sobre el principio de subsidiariedad, en relación con el artículo 365 TCUE).

Sin embargo, la demanda de las regiones con poderes legislativos para tener una posición propia en el Comité, expresada por la Conferencia de Presidentes y por la CALRE, no prosperó, por lo que este órgano sigue sufriendo el mismo problema esencial de que adolece desde su nacimiento, que es la heterogeneidad DE SU COMPOSICIÓN, donde se mezclan entidades de muy diversa naturaleza, como son las entidades locales, las regiones administrativas y las regiones con poderes legislativos, reconocidas por las constituciones estatales respectivas como instancias representativas de gobierno, que disponen de instituciones y de poderes de carácter estatal. Esta heterogeneidad dificulta que el Comité pueda representar de forma adecuada a las regiones con poderes legislativos ante la Unión Europea y ser, por lo tanto, el canal que permita presentar sus posiciones ante la Unión.

A pesar de ello, no hay que descartar que en el futuro, y mediante los acuerdos internos en el propio Comité entre los distintos colectivos territoriales representados, y en virtud de la autonomía reglamentaria de que goza, se pueda otorgar un papel específico a las regiones legislativas, y que el Comité pueda convertirse en una plataforma que las haga presentes en la Unión. En este supuesto, los parlamentos regionales podrían tener también un papel en la formación de estas posiciones, fundamentalmente de impulso, de participación y de control.

nados con las Comunidades Europeas, se amplió esta participación a otros supuestos. Así, por ejemplo, se ha extendido a los casos en que una comunidad autónoma desea que una disposición adoptada por una institución comunitaria sea impugnada por el Estado español, porque entiende que está viciada de ilegalidad y afecta al ámbito de sus competencias, o a los otros supuestos en que la comunidad autónoma esté interesada en interponer un recurso de inacción porque la no-actuación de una institución comunitaria le cause algún perjuicio, y a los recursos de incumplimiento que pueda interponer el Reino de España contra otro estado miembro. En todos estos procedimientos, las comunidades autónomas tienen reconocido a nivel interno un derecho de petición para que se interponga el recurso correspondiente y, si procede, de seguimiento del procedimiento, pueden aportar propuestas y designar asesores para que asistan al abogado del Estado en su actuación ante el Tribunal de Justicia.

5. Supuestos básicos para la participación de los parlamentos regionales

Como ya se ha dicho, para permitir una participación eficaz de los parlamentos regionales en los procesos decisorios europeos tienen que darse dos condiciones básicas: (i) que se envíe adecuadamente la información a los parlamentos regionales (ap. 3.1); (ii) que los parlamentos regionales se estructuren internamente de forma adecuada y especialmente se doten de los mecanismos apropiados de relación con sus respectivos gobiernos (ap. 3.2).

5.1 El envío de información a los parlamentos regionales

Disponer de una completa información y de la documentación correspondiente a las propuestas legislativas europeas, y especialmente de la Comisión como principal institución de iniciativa legislativa es sin duda una **CONDICIÓN ESENCIAL** para poder participar en el mecanismo de aplicación y control del principio de subsidiariedad y, en general, en todos los procesos decisorios comunitarios. Y, además, esta información tiene que estar disponible con la antelación suficiente y en tiempo útil para poder intervenir, según las modalidades de intervención o de participación que sean posibles o bien por las que se haya optado, como se dirá más adelante.

El Proyecto de tratado constitucional ya prevé un envío automático y directo de información y de documentación a los parlamentos estatales, por parte de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, para facilitar su intervención en el procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad (Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea, especialmente artículo 1 y 2; y Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, artículo 4). Si los parlamentos regionales tienen que poder participar en este procedimiento, mediante un sistema de consulta por parte de los parlamentos estatales, es obvio que necesitan disponer también con igual celeridad (incluso más aún) de la información y la documentación correspondiente, para poder actuar en tiempo útil. Esta celeridad solo puede conseguirse mediante un envío automático, desde las propias instituciones comunitarias (no obligadas sin embargo por el TCUE) o desde los parlamentos estatales, de toda la documentación correspondiente a las iniciativas legislativas. Una previsión específica y expresa sobre esta cuestión en el ordenamiento comunitario o, más fácilmente, en el ordenamiento interno de cada estado, parece necesaria para garantizar la posibilidad de participación de los parlamentos regionales.

5.2 Una estructuración interna adecuada de los parlamentos regionales y una relación apropiada con los gobiernos para fundamentar una participación parlamentaria efectiva

Otro supuesto inexcusable para poder desplegar una participación efectiva en los procesos decisorios comunitarios, y especialmente en el procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad, reside en la necesidad de dotarse de una ESTRUCTURACIÓN INTERNA ADECUADA a esta finalidad y a las características del proceso en cuestión (especialmente en cuanto a los plazos en los que deben producirse las distintas intervenciones). Esta estructuración interna adecuada se mueve, al menos, en una doble dirección:

- Respecto a la organización y al funcionamiento internos del parlamento, que han de acomodarse a las necesidades que derivan de este procedimiento de participación.
- Y respecto a la relación entre el parlamento y el gobierno, que tiene que adoptar formas que se ajusten también a las nuevas necesidades y finalidades de la participación.

La forma concreta en la que se produzca esta adaptación, en las dos líneas indicadas, dependerá en gran medida de la MODALIDAD DE PARTICIPACIÓN por la que se opte. En este sentido, se puede afirmar que existen por lo menos dos grandes modelos diferenciados:

- Una participación orientada a FORMAR UNA POSICIÓN PROPIA del parlamento en relación con las diversas propuestas legislativas que provengan de la Unión, que pretenda después trasladarse con carácter vinculante a los órganos internos correspondientes (sea el gobierno propio, en el caso de que este disponga de canales de participación, vía estatal interna o directas a la Unión; o bien sea el parlamento estatal, específicamente en el caso del procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad).
- Una participación más orientada al DEBATE PÚBLICO de las distintas posiciones políticas sobre las propuestas legislativas provenientes de la Unión y a impulsar y controlar, en la medida de lo posible, la actuación de los actores internos que intervienen directamente en el proceso decisorio, mediante comparecencias, debates generales y otros instrumentos que permitan debatir los principales asuntos de interés propuestos por la Comisión y realizar su seguimiento. En esta línea, no es imprescindible que el parlamento se pronuncie sobre todas las propuestas emanadas de la Comisión, ni tampoco que pretenda imponer sus posiciones o hacerlas vinculantes. Es una participación más orientada al debate que a la decisión y, sin embargo, puede acabar teniendo una gran influencia en las posiciones que finalmente adopten los órganos que intervienen directamente, como demuestra la experiencia de la participación parlamentaria británica, especialmente de la Cámara de los Comunes. En el Reino Unido, en efecto, la participación de los comunes se centra más en el análisis del contexto y las

implicaciones de las propuestas normativas comunitarias que en el intento de definir una posición *nacional* sobre estas. Esta intervención de los comunes, mediante, en primer lugar, un comité altamente especializado y con un apoyo técnico muy notable, en realidad lo que hace es preparar el terreno para una participación efectiva del parlamento en aquellos asuntos que cree de verdadero interés y sobre los que después centrará sus esfuerzos para influir en la posición británica al respecto.

En el segundo modelo resulta especialmente importante debatir sobre el programa legislativo de la Comisión y de las sucesivas presidencias del Consejo, más aún que sobre las concretas propuestas legislativas. En cualquier caso, en los dos modelos tan sumariamente indicados, resulta de una gran importancia que el parlamento, además de dotarse de una organización y de un funcionamiento adecuados, esté suficientemente asistido y cuente con el apoyo técnico necesario para poder preparar los trabajos y poder llevar a cabo con eficacia su función.

Conclusiones

1. El principio de subsidiariedad ha estado presente en el proceso de integración europea desde los tratados fundacionales de las Comunidades, pero no fue transformado en un principio fundamental de la delimitación de las competencias entre los estados miembros y las Comunidades hasta el Tratado de Maastricht de 1992.

En el Tratado de Maastricht, y en las sucesivas reformas del Tratado de Amsterdam y del Tratado de Niza, el principio de subsidiariedad aparece en una doble dimensión: como criterio político o regla de razón (*rule of reason*) para la atribución de competencias a las Comunidades, que se concreta precisamente en el abanico de poderes que los tratados asignan a la Comunidad, y como principio jurídico que regula el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Comunidad, estableciendo un criterio para valorar si la Comunidad tiene que ejercer las competencias de las que dispone y en qué medida debe hacerlo. Este principio tiene carácter jurídico y su respeto puede ser controlado por el TJCE.

2. La aplicación del principio de subsidiariedad ha sido confiada fundamentalmente a la Comisión, que tiene que examinar sus propuestas legislativas a la luz de este principio, y tiene que motivarlas desde este punto vista. Los criterios para su aplicación han sido establecidos por distintos actos y normas comunitarios, entre los que destacan las conclusiones del Consejo de Birmingham (octubre de 1992) y del Consejo de Edimburgo (diciembre de 1992) y el Acuerdo interinstitucional del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre esta cuestión de octubre de 1993. Finalmente, el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad anexo al Tratado de Amsterdam recogió los criterios establecidos anteriormente y estableció un *manual de uso* para la aplicación del principio de subsidiariedad.

El principio de subsidiariedad se ha aplicado básicamente en forma de autotest de control por parte de la Comisión. Se trata por tanto de un control político e interno, mediante el cual la Comisión somete sus iniciativas a una prueba de necesidad (evaluación de la necesidad de la acción de la Comunidad para alcanzar los objetivos de los tratados) y a una prueba de eficacia (evaluación de la dimensión y los efectos de la acción prevista para verificar que sus objetivos puedan conseguirse mejor a nivel comunitario). Este control puede ser revisado posteriormente, según los mismos criterios, por el Consejo y por el Parlamento Europeo.

3. El TJCE puede revisar los actos comunitarios a la luz del principio de subsidiariedad, dado su carácter jurídico y su rango como parte del derecho originario. La labor del TJCE ha mostrado, al revisar el respeto de este principio, una gran deferencia hacia al legislador comunitario, y ha tendido a aceptar los motivos aducidos por la Comisión para justificar sus actuaciones. En general, el principio de subsidiariedad ha servido para justificar la necesidad y la eficacia de la acción comunitaria emprendida y no para oponer límites en favor de la competencia de los estados miembros.

4. La insatisfacción generalizada con respecto a la eficacia de la aplicación del principio de subsidiariedad convirtió esta cuestión en uno de los centros de debate del proceso de reforma de la Unión puesto en marcha después del fracaso del Tratado de Niza. La convención propuso un mecanismo de control político previo de las propuestas legislativas de la Unión a cargo de los parlamentos de los estados miembros, con un control jurisdiccional posterior a la aprobación de los actos legislativos, a cargo del TJUE que, en esencia, fue aprobado después por la CIG y se ha incorporado hoy al Proyecto de tratado constitucional mediante un protocolo específico.

De esta forma, el principio de subsidiariedad pasa a ser un principio fundamental del ejercicio de las competencias compartidas de la Unión que actúa en un triple momento: en primer lugar, en la preparación de las propuestas legislativas de la Unión, y especialmente de la Comisión, mediante la elaboración de una ficha de subsidiariedad que justifique las propuestas desde este punto de vista y la realización de amplias consultas; en un segundo momento, mediante un mecanismo de alerta rápida, consistente en un procedimiento de control externo, de carácter político y *ex ante* de las propuestas legislativas de la Unión, a cargo de los parlamentos de los estados miembros, que dispone de eficacia suspensiva, y en tercer lugar, una vez aprobados los actos legislativos, mediante el control jurisdiccional del TJCE a instancia de los estados miembros o del Comité de las Regiones.

5. En la fase de preparación de las acciones comunitarias, y de forma especialmente formalizada cuando se trata de propuestas legislativas, la aplicación del principio de subsidiariedad implica tener en cuenta el nivel regional de gobierno y valorar los efectos que las acciones proyectadas puedan tener. La justificación de las propuestas que hay que reflejar en la *ficha de subsidiariedad* debe tener en cuenta también el nivel regional de gobierno y el impacto de la propuesta sobre este.

6. Tanto el Proyecto de tratado constitucional (artículo 47.3) como el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo 2) fundamentan una obligación de la Comisión de realizar amplias consultas sobre las propuestas que desee emprender, consultas que tienen que incluir también a las regiones con poderes legislativos cuando resulten afectadas.

Los principios y las normas mínimas de estas consultas han sido establecidos por dos comunicaciones de la Comisión, de 11 de diciembre de 2002 y de 19 de diciembre de 2003, de acuerdo con la filosofía del Libro blanco de la gobernanza en Europa. Estas consultas se estructuran como audiencias periódicas a las asociaciones de entidades regionales, sobre el programa de trabajo anual de la Comisión y sobre

las principales iniciativas que tengan incidencia territorial, antes del inicio de los procesos formales de decisión y al más alto nivel de representación.

Que este diálogo se estructure mediante las asociaciones de colectividades territoriales impide que las regiones con poderes legislativos, y el resto de entidades, puedan expresar individualmente sus intereses. Sin perjuicio de que en el futuro continúen los esfuerzos para conseguir que las regiones con poderes legislativos afectadas puedan ser escuchadas directa e individualmente por la Comisión, el reto actual reside en conseguir la creación de las asociaciones y las agrupaciones que puedan representar adecuada y colectivamente sus intereses: por una parte, en tanto que regiones con poderes legislativos, y por otra, en tanto que portadoras de intereses materiales, en el terreno económico, social o cultural, que pueden ser diversos y que tienen que conducir hacia una agrupación que permita hacerlos presentes en el proceso decisorio comunitario.

7. En el marco del mecanismo de alerta rápida, los parlamentos regionales tienen que ser consultados por los respectivos parlamentos de los estados miembros cuando proceda. Los supuestos, el procedimiento y los efectos de esta consulta tienen que ser objeto de un tratamiento interno en cada estado, que debe adoptar las decisiones correspondientes. Pese a que la decisión al respecto tenga que tomarse según las reglas y de acuerdo con las tradiciones de cada estado, creemos que pueden formularse algunos criterios generales que orienten estas decisiones:

- i El establecimiento del procedimiento y del método de consulta debe ser objeto de un acuerdo básico entre el parlamento estatal y los parlamentos regionales.
- ii Tienen que ser objeto de consulta a los parlamentos regionales aquellas propuestas legislativas comunitarias que afecten a las competencias legislativas de las regiones o que se proyecten sobre ellas, o que tengan que ser aplicadas o ejecutadas por las regiones o que les impongan alguna carga.
- iii La consulta debe permitir que los parlamentos regionales puedan formar su posición y puedan expresarla ante el parlamento estatal.
- iv La posición de los parlamentos regionales afectados debe ser tenida en cuenta por el parlamento estatal en el momento de elaborar su dictamen, y debe resultar determinante en el supuesto de que la competencia interna sobre la propuesta legislativa corresponda en exclusiva a las regiones.

8. En relación con el control jurisdiccional posterior de los actos legislativos, las regiones con poderes legislativos no han visto recogida en el Proyecto de tratado constitucional su tradicional demanda de legitimación activa para acceder al TJUE. Las regiones, en este sentido, siguen recibiendo el mismo tratamiento que los particulares en materia de recurso de anulación, de modo que solo podrán interponerlo contra aquellos actos no legislativos de los que sean destinatarias o que las afecten de manera directa o individual.

Sin embargo, el Proyecto de tratado constitucional ha introducido dos nuevas previsiones que pueden abrir a las regiones con poderes legislativos algunas posibilidades de intervenir ante el TJUE para defender sus intereses:

- i La legitimación que se reconoce al Comité de las Regiones para interponer recursos contra los actos legislativos europeos que vulneren el principio de subsidiariedad y por los que sea preceptiva la consulta al propio Comité, que podría permitir que las regiones puedan hacer valer ante el TJUE las vulneraciones del principio de subsidiariedad que, colectivamente, consideren.
- ii La posibilidad, implícita en el Protocolo, de que mediante el correspondiente gobierno estatal, y de acuerdo con el ordenamiento interno de cada estado, puedan trasladarse al TJUE las impugnaciones de actos legislativos europeos que pretendan interponer los parlamentos estatales o bien una de sus cámaras.

En la medida en que se haya establecido un mecanismo de consulta a los parlamentos regionales, parece razonable pensar que estos también puedan proponer al parlamento estatal la impugnación del acto legislativo que finalmente haya sido aprobado por la Unión, si este se ha aprobado en contra del dictamen emitido por el parlamento. Naturalmente, la efectividad de este mecanismo exige un acuerdo entre los tres actores (parlamentos regionales, parlamento estatal y gobierno del estado), que tendría que ser convenientemente formalizado mediante el instrumento jurídico adecuado.

9. El Comité de las Regiones ha aumentado su peso en el sistema institucional de la Unión, ya que ha incrementado el ámbito de su intervención consultiva y ha conseguido una legitimación activa para acceder al TJUE, tanto para defender sus prerrogativas como para impugnar actos legislativos que vulneren, a su entender, el principio de subsidiariedad.

Sin embargo, la demanda de las regiones con poderes legislativos para tener una posición propia en el Comité no prosperó y este órgano continúa sufriendo así el mismo problema esencial que tiene desde su nacimiento, que es la heterogeneidad de su composición, que hace que difícilmente pueda representar de forma adecuada a las regiones con poderes legislativos. No hay que descartar, sin embargo, que en el futuro, y en virtud de la autonomía reglamentaria de que goza, se pueda llegar a acuerdos para otorgar un papel específico a las regiones legislativas, y que el Comité se pueda convertir en una plataforma que las haga presentes en la Unión.

10. Para conseguir una participación eficaz de los parlamentos regionales en los procesos decisorios europeos es preciso que se den dos condiciones básicas:

- i Que se envíe adecuadamente la información a los parlamentos regionales, en tiempo útil para permitir su intervención, según la modalidad que haya decidido.
- ii Que los parlamentos regionales se estructuren internamente de manera adecuada, y especialmente se doten de los mecanismos de relación apropiados con sus respectivos gobiernos.

Le principe de subsidiarité dans l'Union Européenne

Sa consécration dans le Traité instituant
une constitution pour l'Europe et les perspectives pour les régions
disposant de pouvoirs législatifs et, en particulier,
pour leurs parlements

ENOCH ALBERTÍ
*Professeur de droit constitutionnel
à l'Universitat de Barcelona*

ENRIC FOSSAS
*Directeur de l'aire de recherche
de l'Institut d'Estudis Autonòmics*

MIQUEL ÀNGEL CABELLOS
*Aire de recherche de l'Institut
d'Estudis Autonòmics*

Sommaire

Introduction	95
1. L'évolution du principe de subsidiarité dans la construction européenne .	96
1.1 L'introduction de la subsidiarité dans le débat communautaire	96
1.2 La subsidiarité comme principe central du droit communautaire dans le Traité de Maastricht	97
1.3 Les règles interprétatives concernant l'application du principe de subsidiarité: le Protocole n.º 30 annexé au Traité d'Amsterdam . . .	98
2. L'application du principe de subsidiarité et son contrôle par les institutions européennes	101
2.1 Le contrôle politique interne du principe: la preuve de l'efficience . . .	101
2.2 Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité par la CJCE: la déférence envers le législateur communautaire	103
A) Refus direct de l'application du principe dans un sens favorable aux états: le principe de subsidiarité ne peut pas servir à ce que les normes nationales violent la réglementation communautaire	105
B) Analyse de la nécessité de la norme communautaire en acceptant sans discussion les arguments du législateur communautaire	105
C) Arrêts dans lesquels la Cour fait sa propre analyse sur le respect du principe de subsidiarité	107
3. Le principe de subsidiarité dans le Projet de traité instituant une constitution pour l'Europe	110
3.1 Le principe de subsidiarité dans le débat sur l'avenir de l'Union	110
3.2 Prévision et fonction du principe de subsidiarité dans le Projet de traité constitutionnel	111

3.3 Le mécanisme d'application et de contrôle du principe de subsidiarité.	113
A) Dans la phase de préparation des propositions d'actes législatifs	113
B) Le mécanisme d'alerte rapide	114
C) Le contrôle juridictionnel ultérieur	115
D) Rapport annuel de la Commission	116
4. Le principe de subsidiarité et les régions disposant d'un pouvoir législatif dans le Projet de traité constitutionnel: considération spéciale du rôle des parlements régionaux	117
4.1 La prise en considération des régions dans la formulation des propositions législatives	118
4.2 L'éventuelle participation régionale dans la phase de consultations préparatoires de la Commission	119
4.3 L'éventuelle participation des parlements régionaux dans le mécanisme de contrôle <i>ex ante</i> du principe de subsidiarité . . .	122
4.4 L'accès des parlements régionaux à la CJCE pour défendre le principe de subsidiarité	123
4.5 La participation des parlements régionaux à travers le Comité des Régions: limitations	125
5. Conditions de base de la participation des parlements régionaux	127
5.1 La transmission d'information aux parlements régionaux	127
5.2 Une structuration interne adéquate des parlements régionaux et une relation appropriée avec les gouvernements pour favoriser une participation parlementaire effective	128
Conclusions	130

Introduction

L'idée de subsidiarité est aussi vieille que l'organisation de n'importe quel groupe humain dans lequel le travail est distribué. Sa formulation théorique peut remonter à Aristote (*Politique*) et nous est parvenue en passant par des doctrines aussi différentes que l'anarchisme radical (Proudhon), le catholicisme (Encyclique papale *Quadragesimo anno*, 1931), le libéralisme (Stuart Mill) ou le fédéralisme personnaliste (Mounier). En termes politiques, le principe de subsidiarité a été utilisé aussi bien pour faire référence aux relations qui doivent s'établir entre la société (et les individus) et les pouvoirs publics, que pour administrer les relations entre les différents pouvoirs d'une communauté. Il n'est donc pas étonnant que la subsidiarité ait été associée aux idées démocratiques d'autodétermination, de responsabilité des gouvernants, de liberté politique, de séparation des pouvoirs ou de respect des identités et de la diversité, mais également à l'efficiency et à la solidarité (*subsidium*). Dans ce domaine, l'idée de subsidiarité peut être appliquée à n'importe quelle organisation politique dans laquelle le pouvoir se situerait à différents niveaux. C'est pour cette raison qu'on l'a utilisée par rapport au régime local, à l'organisation fédérale ou à l'ordre communautaire. Dans tous ces contextes, on peut soutenir le principe selon lequel les actions publiques doivent être décidées le plus près possible des citoyens et, par conséquent, au niveau le plus bas où des objectifs déterminés peuvent être atteints de façon adéquate, tandis que les niveaux les plus hauts ne doivent intervenir que lorsque ces objectifs dépassent la capacité des niveaux inférieurs.

1. L'évolution du principe de subsidiarité dans la construction européenne

1.1 L'introduction de la subsidiarité dans le débat communautaire

Au sein du processus d'intégration européenne, la nature et la signification du principe de subsidiarité a fait et fait encore aujourd'hui l'objet d'un vif débat entre les acteurs politiques et les érudits de l'ordre communautaire. La construction européenne a été marquée ces dernières années par une série de révisions des traités européens fondateurs – Acte unique européen (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997), et Nice (2001) – préparées dans chaque cas par la Conférence intergouvernementale correspondante. Au lendemain de la Conférence de Nice, et suite aux résultats décevants de celle-ci, le Conseil européen suscita un débat en profondeur sur l'avenir de l'Union et convoqua une Convention européenne dans le but d'entreprendre les profondes réformes institutionnelles pendantes et d'ouvrir la voie à une constitution européenne. Le Projet de constitution présenté par la Convention à la Conférence intergouvernementale (2003-2004) devint le «*Traité instituant une constitution pour l'Europe*», qui fut signé le 29 octobre 2004, à Rome, par les chefs d'état ou de gouvernement et qui se trouve aujourd'hui en phase de ratification par les états membres.

La subsidiarité a pris de plus en plus d'importance au long du processus d'évolution de l'Union européenne en tant qu'entité supranationale, précisément parce qu'il s'agissait de chercher dans ce principe un INSTRUMENT POLITIQUE ET JURIDIQUE permettant de définir une question essentielle: L'ARTICULATION ENTRE LES POUVOIRS des institutions européennes et ceux des états membres. Il est donc nécessaire d'examiner le chemin qu'a parcouru le principe de subsidiarité tout au long du processus de construction européenne.

Le principe selon lequel la Communauté ne doit intervenir que lorsqu'un objectif peut être atteint dans de meilleures conditions au niveau communautaire que par les états figure déjà à L'ÉTAT EMBRYONNAIRE dans le Traité de la CEEA (article 5), et de façon implicite dans le Traité de Rome (article 308). De même, c'est le Parlement Européen qui réalisa L'INTRODUCTION EFFECTIVE du principe de subsidiarité dans les débats sur la construction européenne dans le cadre de la discussion du «*Projet de traité instituant l'Union européenne*», qui fut élaboré et approuvé par la Chambre en 1984, même si celle-ci avait déjà déclaré dans une résolution de 1982 que «le principe de subsidiarité est un des principes essentiels de l'Union». Ce Projet faisait

de la subsidiarité une norme constitutionnelle d'inspiration fédérale qui s'appliquerait aux compétences concurrentes entre l'Union et les états membres. Ceci dit, la Conférence intergouvernementale de Luxembourg n'approuva pas le Projet du parlement, mais un document plus modeste connu comme l'Acte unique européen (1986), qui modifia les traités communautaires et qui posa les bases de la construction d'un marché unique. L'AUE limita l'application du principe de subsidiarité à la protection de l'environnement, mais remplaça la règle de l'unanimité par celle de la majorité qualifiée dans l'approbation au Conseil des Ministres de la législation qui serait estimée nécessaire pour créer un libre marché à la fin 1992. Cette disposition posa les conditions qui permettraient bientôt de placer la subsidiarité au cœur des débats communautaires.

1.2 La subsidiarité comme principe central du droit communautaire dans le Traité de Maastricht

Ce n'est pas un hasard si c'est le Traité de l'Union européenne (TUE), ou Traité de Maastricht (1992), qui a transformé le principe de la subsidiarité en un PRINCIPLE CENTRAL du droit communautaire. En effet, les états déclaraient déjà dans son préambule qu'ils étaient résolus à «poursuivre le processus créant une union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens, conformément au principe de subsidiarité».

De même, son article A réitérait l'idée de créer «une Union sans cesse plus étroite entre les peuples d'Europe, dans laquelle les décisions sont prises le plus près possible des citoyens»; tandis que l'article B exigeait aux institutions communautaires, pour atteindre leurs objectifs, «le respect ... du principe de subsidiarité». En fin de compte, c'est le nouvel article 3B du TCE qui consacre la subsidiarité comme un principe juridique en établissant:

La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité.

Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les états membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent traité.

Tel qu'il a été consacré à Maastricht, le principe de subsidiarité remplissait une double fonction: a) celle de PRINCIPLE POLITIQUE qui établit une règle de raison (*rule of reason*) pour la répartition constitutionnelle des compétences entre les états et la Communauté (préambule et article A du TUE); et b) celle de PRINCIPLE JURIDIQUE régissant l'exercice des compétences non exclusives de la Communauté (article 3B du TCE), dont l'application, aux termes du propre Traité (article L), est juridiquement contrôlable par la Cour de Justice.

L'instauration du principe de subsidiarité coïncide avec une expansion manifeste des pouvoirs de la Communauté dans de nouveaux domaines, ce qui a amené certains observateurs à considérer la proclamation de ce principe comme une RÉACTION DE PRUDENCE de la part des états membres face aux transformations fédérales qui se préparaient en Europe. Il faut souligner le rôle important qu'ont joué, dans cette tendance expansive de la Communauté, la Cour de Justice des Communautés et sa jurisprudence sur la force et les effets du droit communautaire, en particulier les prononcés des années soixante et soixante-dix sur L'EFFET DIRECT ET LA PRIMAUTÉ de ce dernier sur le droit des états (arrêts *Vand Gend en Loos*, *Costa contre ENEL*, *Simmenthal*). Cette doctrine, de type fédéraliste ou «supranationale», fut acceptée par les états membres qui y voyaient un contrepoids à sa prépondérance dans la procédure législative communautaire. Par ailleurs, le climat de récession économique qui régnait à l'époque, les problèmes issus du processus de ratification du Traité (référendums danois et français), ajoutés à la méfiance qu'éprouvaient les états devant l'extension rapide des compétences communautaires suscitèrent un débat intense sur l'interprétation qu'il fallait donner au principe de subsidiarité.

Les propres institutions communautaires réalisèrent de gros efforts pour ÉCLAIRCIR LA SIGNIFICATION ET L'APPLICATION de ce principe, avant même l'entrée en vigueur du Traité. Ainsi, on peut observer un bon exemple de cette attitude dans les Conclusions du CONSEIL EXTRAORDINAIRE DE BIRMINGHAM (octobre 1992) et dans celles du CONSEIL EUROPÉEN D'ÉDIMBOURG, de décembre 1992, qui contiennent un «guide d'instructions» destiné à l'application de l'article 3B du Traité, établissant des principes de base, des lignes directrices, des procédures et des pratiques auxquelles nous ferons référence plus loin. Avant le Conseil d'Édimbourg, la Commission avait déjà approuvé une Communication au Conseil et au Parlement Européen (27 septembre 1992), et ce dernier avait adopté une Résolution sur l'application du principe (18 novembre 1992). Finalement, peu de temps avant l'entrée en vigueur du Traité, une Conférence interinstitutionnelle réunit à Luxembourg (25 octobre 1993) le Parlement, la Commission et le Conseil, et aboutit à un ACCORD INTERINSTITUTIONNEL sur les procédures destinées à l'application du principe de subsidiarité.

1.3 Les règles interprétatives concernant l'application du principe de subsidiarité: le Protocole n.º 30 annexé au Traité d'Amsterdam

La subsidiarité et les débats qu'elle a suscités suivront leur cours tout au long du processus d'intégration économique et politique de l'Europe, de sa fédéralisation progressive et de la voie menant à sa constitutionnalisation. La modification prévue du Traité de Maastricht fut mise en pratique lors de la Conférence intergouvernementale de 1996 dont l'objectif était de rendre l'Europe plus accessible aux citoyens, d'améliorer le fonctionnement de l'Union, de préparer celle-ci à son élargissement et de la doter d'une capacité extérieure plus importante. Durant les travaux de préparation de la Conférence, personne ne remit en question le fait que le principe de subsidiarité dût être inclus dans le nouveau traité, mais tous

les partenaires institutionnels (états membres, Commission, Parlement, Comité des Régions, CJCE) émettent des suggestions quant à son interprétation et à sa future application à la lumière de l'expérience acquise depuis son introduction formelle. Il faut signaler à cet effet, parmi les nombreuses propositions lancées à l'époque, celles qui préconisaient L'EXTENSION DU PRINCIPE AUX ORGANISMES RÉGIONAUX ET LOCAUX. C'est dans ce sens que se prononcèrent, par exemple, les gouvernements autrichien et belge ainsi que le Comité des Régions qui se déclarait en faveur d'une nouvelle formulation du principe en tant que critère de répartition des compétences entre tous les niveaux de gouvernance représentés au sein de l'Union européenne.

Finalement, le TRAITÉ D'AMSTERDAM signé en octobre 1997 (mais qui n'entrera en vigueur qu'en 1999) n'introduisit AUCUNE MODIFICATION SUBSTANTIELLE en ce qui concerne le principe de subsidiarité régi dans le préambule, à l'article 2 et, de façon spécifique, à l'article 5, et maintint la même rédaction que celle du Traité de Maastricht. Le nouveau traité introduit un «PROTOCOLE sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité» (Protocole n.º 30), accompagné d'une DÉCLARATION sur la même question. La Conférence prit acte d'une autre Déclaration sur la subsidiarité adoptée par les gouvernements allemand, autrichien et belge qui affirmait que le principe n'affectait pas uniquement les états membres, mais aussi «les collectivités qui disposent d'un pouvoir législatif propre qui leur est conféré par le droit constitutionnel national». Ce protocole, qui jouit de la même valeur juridique que le Traité, contient essentiellement les déclarations de Birmingham, les Conclusions d'Édimbourg et l'Accord Interinstitutionnel de 1993, et prévoit que la garantie de l'application du principe de subsidiarité (et de proportionnalité) incombe à toutes les institutions communautaires puisque c'est un concept dynamique qui permet aussi bien l'extension que la restriction de l'intervention communautaire en fonction des circonstances propres à chaque cas.

La réforme suivante des traités fut débattue en 2000 lors de la Conférence intergouvernementale de NICE, qui devait introduire d'importantes réformes institutionnelles au sujet de l'élargissement de l'Union que le Traité d'Amsterdam avait mises sur une voie de garage. Tout le monde s'accorde à dire que le Traité de Nice (2001) fut une occasion manquée de mettre en œuvre les réformes nécessaires, comme en témoignent la convocation d'une nouvelle Conférence intergouvernementale pour 2004 et l'adoption d'une «Déclaration sur l'avenir de l'Union européenne» préconisant l'ouverture d'un débat plus large et plus profond sur cet avenir. La Déclaration de Laeken, adoptée par le Conseil européen de 2001, décida que la Conférence intergouvernementale de 2004 prendrait comme point de départ les travaux d'une Convention européenne qu'elle convoquerait elle-même. Il est vrai que les réformes institutionnelles introduites à Nice (procédures d'adoption des décisions au Conseil, composition et organisation de la Commission, élargissement du Parlement, réforme du système juridictionnel et des organes auxiliaires) n'affectèrent nullement les normes applicables au principe de subsidiarité. Ceci dit, la Déclaration adoptée à Nice prévoyait, parmi les questions qui devaient être traitées dans le débat sur l'avenir de l'Union, «... la façon d'établir et de superviser une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les

états membres, qui respecte le principe de subsidiarité...». On verra plus loin que la question de la subsidiarité fut abordée dans la Convention et fut finalement introduite dans le «Traité instituant une constitution pour l'Europe». Avant cela, il faut cependant analyser l'application que les institutions européennes ont faite jusqu'à ce jour du principe de subsidiarité.

2. *L'application du principe de subsidiarité et son contrôle par les institutions européennes*

2.1 Le contrôle politique interne du principe: la preuve de l'efficience

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'article 5 du TCE renferme une double facette du principe de subsidiarité: d'une part, le PRINCIPE POLITIQUE D'ATTRIBUTION DES COMPÉTENCES et, d'autre part, le PRINCIPE JURIDIQUE RÉGISSANT L'EXERCICE DE COMPÉTENCES NON EXCLUSIVES de la Communauté. On trouve le premier aspect au début de l'article quand il est dit que «la Communauté agira dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent Traité». Le problème qui se pose dans l'application de cette facette du principe est le fait que les traités européens, contrairement à ceux des constitutions fédérales, n'attribuent pas de matières précises à la Communauté, mais lui imposent des objectifs déterminés à atteindre et des fonctions concrètes à remplir. C'est un système de distribution des compétences fondé sur les FINALITÉS (*purpose-oriented*) et sur les FONCTIONS (*purpose-bound*) de l'Union. Par ailleurs, il faut distinguer dans ce système les compétences expressément définies dans les traités, les compétences dites subsidiaires (art. 308 TCE), et les pouvoirs «implicites» reconnus par la Cour de Justice. On constate donc que le premier paragraphe de l'article 5 du TCE s'applique à tous les types de compétences de la Communauté et exige que chaque intervention de celle-ci ait une BASE JURIDIQUE qui lui attribue la compétence nécessaire pour l'exercer, conditions qui doivent ÊTRE JUSTIFIÉES dans le préambule de n'importe quelle mesure qu'elle adoptera.

L'application de la seconde facette du principe de subsidiarité, en tant que principe juridique régissant l'exercice de compétences non exclusives de la Communauté, est bien plus complexe. On a affirmé, à cet effet, que la mise en pratique de la subsidiarité pose pratiquement autant de problèmes que ceux qu'elle tente de résoudre. En premier lieu, parce que le singulier système communautaire de répartition des compétences, comme nous venons de le dire, ne prévoit pas une liste des domaines qui relèveraient de la Communauté, des états ou des deux à la fois; on voit donc que le premier problème qui se pose est de déterminer le champ d'application du principe. En second lieu, l'article 5 du TCE établit l'incompétence de la Communauté en cas de doute, mais utilise des critères («que les objectifs de l'action envisagée ne puissent pas être réalisés de *façon suffisante*»; «qu'ils puissent être *mieux réalisés* par

la Communauté *en raison de la dimension ou des effets de l'action*») qui laissent une grande marge de manœuvre à l'interprète.

En ce qui concerne le premier point, il faut répéter que les traités ne contiennent aucune liste de compétences exclusives de la Communauté et, si la jurisprudence de la CJCE a certes admis leur existence (limitée pour l'instant à trois domaines), il n'y a pas de critères efficaces permettant de les déterminer. Malgré la présomption de compétence en leur faveur, les traités n'offrent pas non plus de détermination claire des compétences exclusives des états. Celles-ci ont également été reconnues par la CJCE, mais il existe de nombreux mécanismes qui permettent l'ingérence communautaire progressive dans les pouvoirs nationaux. Enfin, la détermination du champ des compétences partagées, auxquelles est expressément destiné le principe de subsidiarité, n'est pas claire: Il faut faire la distinction entre les compétences concurrentes (les états conservent leur compétence jusqu'au moment où la Communauté décide d'intervenir) et les compétences complémentaires en sachant que ces premières peuvent présenter différentes situations quant à leur exercice.

L'application de ce principe de subsidiarité à ce type de compétences se réalise en fonction des principes de base, des lignes directrices et des procédures et pratiques établies dans le PROTOCOLE N.º 30 annexé au Traité d'Amsterdam qui, comme nous l'avons dit plus haut, reprend essentiellement la Déclaration de Birmingham, les Conclusions d'Édimbourg et l'Accord Interinstitutionnel de 1993. Il faut rappeler que l'article 5 du TCE prévoit que l'intervention communautaire est justifiée s'il est démontré que les objectifs de l'action envisagée «ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante par les états membres», et «qu'ils peuvent être mieux réalisés par la Communauté en raison de la dimension ou des effets de l'action». La vérification de ces conditions est réalisée à l'aide de la «PREUVE DE L'EFFICACITÉ», qui se constitue à son tour d'un double test: celui de la NÉCESSITÉ (la Communauté ne peut intervenir que si cela s'avère absolument nécessaire étant donné qu'une action au niveau de l'état est impossible); et celui de L'EFFICACITÉ (qui exige l'évaluation de la dimension et des effets de l'action prévue afin de vérifier que les objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau communautaire). Ce sont là des critères qui laissent une LARGE MARGE de manœuvre à l'interprète et qui impliquent des ÉVALUATIONS ESSENTIELLEMENT POLITIQUES plutôt que juridiques.

Comme nous l'avons indiqué, ledit protocole établit que la garantie du respect du principe de subsidiarité est assurée par un CONTRÔLE INTERNE, étant donné qu'il incombe à toutes les institutions communautaires et que la présomption de compétence joue en faveur des états. Il existe donc un contrôle de caractère politique tout au long de la prise de décisions que réalise d'abord la COMMISSION, qui a le droit d'initiative législative, et qui s'abstiendra de proposer une mesure si elle arrive à la conclusion que les conditions requises dans les tests cités ne sont pas remplies. Selon le Protocole, il est recommandable que la Commission effectue de brèves consultations avant d'adopter les textes législatifs dont le préambule devra contenir, aux termes de l'article 253 du TCE, une motivation concernant l'application du principe de subsidiarité. Ensuite, le CONSEIL ET LE PARLEMENT examineront la justification donnée par la Commission pour décider si elle a appliqué correctement ou non le principe de subsidiarité. Le protocole exige également que la

Commission émette un rapport annuel sur l'application de l'article 5 du TCE qu'elle remettra au Conseil européen, au Parlement, au Conseil, au Comité des Régions et au Comité économique et social. Dans la pratique, le contrôle politique exercé sur l'application du principe de subsidiarité par les institutions européennes s'est essentiellement réduit à l'AUTOCONTRÔLE préalable réalisé par la Commission sur ses propres initiatives au moment d'exercer des compétences non exclusives de la Communauté.

Ceci dit, comme nous l'avons déjà signalé, le principe de subsidiarité est également soumis à un contrôle juridictionnel de la part de la Cour de Justice devant laquelle il est possible de former un recours contre une action communautaire ou nationale qui l'enfreindrait.

2.2 Le contrôle juridictionnel du principe de subsidiarité par la CJCE: la déférence envers le législateur communautaire

Comme il a déjà été signalé, le principe de subsidiarité possède un CARACTÈRE BIDIRECTIONNEL. Le Protocole n.º 30 indique dans son paragraphe 3 que «la subsidiarité est un concept dynamique qui devrait être appliqué à la lumière des objectifs énoncés dans le traité. Il permet d'étendre l'action de la Communauté, dans les limites de ses compétences, lorsque les circonstances l'exigent et, inversement, de la limiter et d'y mettre fin lorsqu'elle ne se justifie plus.»

Le Protocole établit également l'obligation du législateur communautaire de motiver ses normes afin de justifier le respect de ce principe: «Pour toute proposition de texte législatif communautaire, les motifs sur lesquels elle se fonde font l'objet d'une déclaration tendant à la justifier en démontrant qu'elle est conforme aux principes de subsidiarité et de proportionnalité; les raisons permettant de conclure qu'un objectif communautaire peut être mieux réalisé à l'échelon communautaire doivent s'appuyer sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs» (paragraphe 4).

Finalement, le Protocole reproduit l'article 5 du TCE et signale que «pour être justifiée, une action de la Communauté doit répondre aux deux aspects du principe de subsidiarité: les objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par l'action des états membres dans le cadre de leur système constitutionnel national et peuvent donc être mieux réalisés par une action de la Communauté» (paragraphe 5).

Il s'ensuit que lorsqu'on invoque le principe de subsidiarité devant la CJCE, celle-ci devra examiner si les conditions prévues à l'article 5 du TCE sont remplies en tenant compte des dispositions citées dans le Protocole. Dans la pratique, cependant, la jurisprudence de la Cour a tiré PEU DE CONSÉQUENCES du principe de subsidiarité.

Bien que le principe de subsidiarité affecte l'action communautaire dans toutes ses compétences non exclusives et qu'il suive un critère visant autant à attirer qu'à empêcher l'action communautaire, on peut affirmer que sa virtualité pratique dans la jurisprudence limitée de la CJCE s'est pratiquement limitée à PROMOUVOIR L'OBLIGATION DE MOTIVER LES NORMES et s'est résistée à le configurer comme un

principe dont la justifiabilité pourrait donner lieu à des résultats limitatifs tangibles de la compétence communautaire.

Dans la pratique, la Cour a accepté les justifications du législateur communautaire relatives au principe de subsidiarité dans ses normes, acceptation qui s'est accompagnée d'un effort très limité d'analyse du contenu et de l'application du principe qui ne commence à affleurer que dans la jurisprudence la plus récente.

Le rôle de la Cour en ce qui concerne le principe de subsidiarité s'est donc limité –et semble devoir se limiter– à VÉRIFIER que le principe n'est pas violé suite à des ERREURS MANIFESTES D'APPRÉCIATION ou de DÉVIATION DU POUVOIR de sorte que, hormis dans ces cas, la Cour respecte le champ de discrétionnalité politique du législateur communautaire.

Une brève présentation de la principale jurisprudence de la Cour nous permettra d'étayer sans peine ces affirmations. Les arrêts dans lesquels est intervenu ce principe ne sont pas nombreux: les restrictions quant à la légitimation du recours devant la Cour, le fait que les parties ont invoqué dans plusieurs cas le principe de subsidiarité sans la moindre justification (raison pour laquelle la Cour n'a pas analysé en détail le respect du principe dans l'arrêt) ou le fait que le recours est admissible pour d'autres motifs (ce qui évite à la Cour d'examiner le rôle de la subsidiarité) sont des facteurs qui expliquent le nombre limité d'arrêts à prendre en compte.

Il est tout aussi vrai que des auteurs ont voulu voir dans des arrêts concrets une certaine volonté de la Cour d'appliquer, sans le citer, le principe de subsidiarité (l'arrêt *Keck et Mithouard*, C-267/91, du 24 novembre 1993, est un excellent exemple dans ce sens). Mais sachant que ce type d'appréciations est toujours discutable, nous allons nous limiter ici à la jurisprudence qui a traité de façon EXPRESSE le principe de subsidiarité.

On verra dans ces prononcés que la Cour a toujours fini par considérer que les conditions étaient remplies pour que ce soit la Communauté qui édicte la norme de sorte que, dans ces cas, la subsidiarité a toujours agi dans un seul sens et jamais dans celui qui aurait permis aux états de récupérer un espace occupé par la Communauté, faisant de celle-ci l'unique bénéficiaire de ce principe.

Par ailleurs, on arrive également à cette conclusion si l'on effectue une analyse très superficielle de la réglementation communautaire concernée du point de vue du principe de subsidiarité et si l'on accepte tout simplement la justification qu'a donnée le législateur communautaire de la nécessité d'adopter sa norme, montrant ainsi une DÉFÉRENCE appréciable à son égard et un respect tout aussi notable de son champ de discrétionnalité politique. On constatera dans les derniers arrêts que la Cour fera ses propres analyses au-delà de ce qu'aura indiqué le législateur communautaire, sans pour autant que les résultats pratiques ne varient.

En définitive, lorsque la Cour s'est mise à examiner l'application possible du principe, cette action n'a pas entraîné la «renationalisation» du moindre champ normatif. Il est donc utile de s'arrêter sur les arrêts qui ont examiné le principe avec un peu plus d'attention afin de voir comment ils ont procédé.

A) REFUS DIRECT DE L'APPLICATION DU PRINCIPE DANS UN SENS FAVORABLE AUX ÉTATS: LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ NE PEUT PAS SERVIR À CE QUE LES NORMES NATIONALES VIOLENT LA RÉGLEMENTATION COMMUNAUTAIRE

Dans le premier des arrêts (Union Royale Belge des Sociétés de Football Association et autres contre Bosman et autres, C-415/93, du 15 décembre 1995), la Cour ne nie pas l'application du principe de subsidiarité dans le domaine sportif, mais bien que son application puisse servir à enfreindre d'autres normes communautaires.

Le gouvernement allemand avait allégué que le principe de subsidiarité faisait en sorte que la Communauté ne pouvait agir que d'une façon limitée en matière sportive si cela s'avérait strictement nécessaire. La Cour répondit que «le principe de subsidiarité [...] [compris] dans le sens où l'intervention des autorités publiques, et en particulier des autorités communautaires, dans la matière visée, doit se limiter au strictement nécessaire, ne peut avoir pour effet que l'autonomie dont disposent les associations privées pour adopter des réglementations sportives limite l'exercice des droits conférés aux particuliers par le Traité» (considérant 81).

On constate donc qu'on ne nie pas le fait que le principe de subsidiarité s'applique dans ce domaine, mais bien qu'il puisse le faire dans le cas concret permettant ainsi la subsistance de normes nationales contraires au TCE.

D'autre part, dans la seconde affaire, la Commission contre la Belgique, C-11/95, du 10 septembre 1996, sur la directive de transmission de programmes par câble, la Cour rejeta le fait que le principe de subsidiarité puisse servir à éviter l'harmonisation des législations dans ce domaine. Le Gouvernement belge alléguait que «selon le principe de subsidiarité, énoncé au paragraphe deux de l'article 3 B du Traité CE, il est libre d'intervenir dans les matières culturelles à condition de ne pas enfreindre ses obligations communautaires». Ce à quoi la Cour répondit que «les états membres sont obligés, en vertu de l'alinéa 2 de l'article 2 de la Directive 89/552, de garantir la libre réception et de ne pas entraver la retransmission sur leur territoire d'émissions de radiodiffusion télévisuelle en provenance d'autres états membres pour des raisons qui relèvent des domaines coordonnés par celle-ci. Par conséquent, [...] un état membre ne peut pas enfreindre cette obligation imposée par la Directive 89/552 en invoquant le paragraphe deux de l'article 3 B du Traité» (considéranants 51 à 53).

On constate donc, dans ces cas, qu'on n'analyse pas la présence ou l'absence des critères sur lesquels repose le principe de subsidiarité, mais qu'on refuse sans autres explications l'éventuelle application de ce dernier dans un sens favorable aux états car on estime que cela inciterait ceux-ci à enfreindre d'autres normes communautaires.

B) ANALYSE DE LA NÉCESSITÉ DE LA NORME COMMUNAUTAIRE EN ACCEPTANT SANS DISCUSSION LES ARGUMENTS DU LÉGISLATEUR COMMUNAUTAIRE

On constate que d'autres cas analysent, mais en général de façon très synthétique et superficielle, les motifs pour lesquels il faut accepter ou non l'évocation du principe présentée par les états. Ceci dit, la Cour acceptera toujours de façon

très docile les raisonnements (explicites ou implicites) présentés par le législateur communautaire pour justifier le respect du principe de subsidiarité dans la propre norme. Il est intéressant d'analyser cet aspect en faisant une brève allusion aux arrêts dans lesquels la Cour aborde le principe de cette façon.

- *Arrêt concernant la directive relative à l'aménagement du temps de travail (C-84/94, le Royaume-Uni contre le Conseil, du 12 novembre 1996)*

L'objet de cet arrêt était la Directive 93/104/CE, du 23 novembre 1993, concernant certains aspects du temps de travail. Le Royaume-Uni reprochait au Conseil de ne pas posséder de base suffisante dans l'ancien article 118.A pour réguler cette question et l'accusait de violation du principe de subsidiarité.

De son côté, la Cour argumenta que le concept de «milieu de travail» contenu dans l'ancien article 118.A englobait aussi bien celui qui concerne la santé et la sécurité que l'exécution du travail, les conditions de travail en général et l'horaire de travail en particulier, la formation, le contrôle des instruments de travail et la protection des représentants des travailleurs. La seule limite à opposer à une mesure issue de l'article 118.A était qu'elle ne faisait pas référence aux travailleurs (considérant 41).

La Cour conclut finalement que «l'on peut déduire des considérants de la Directive que le Conseil a estimé nécessaire, afin de garantir un meilleur niveau de protection de la sécurité et de la santé des travailleurs, de procéder à l'harmonisation des législations nationales relatives à l'aménagement du temps de travail [...]. L'atteinte de cet objectif, établi dans le propre article 118.A, au moyen de dispositions minimales, implique nécessairement une action à l'échelle communautaire».

Il va de soi que, si le fait que le Conseil a estimé nécessaire de réguler ce qui passe pour une décision dans laquelle la Cour n'a pas pu intervenir étant donné qu'elle ressort du domaine de discrétionnalité politique du Conseil, il serait difficile d'arriver par la suite à la conclusion que la norme résultante aurait dû être édictée, en vertu du principe de subsidiarité, par les états. Quoi qu'il en soit, on constate un effort d'argumentation plus important que celui qui avait été réalisé dans les arrêts susmentionnés.

- *Arrêt concernant la directive sur la protection des investisseurs face aux organismes de crédit (C-233/94, l'Allemagne contre le Parlement et le Conseil, du 13 mai 1997)*

En ce qui concerne la directive 94/19 sur la protection des investisseurs face aux organismes de crédit, le Gouvernement allemand alléguait qu'elle devait être annulée compte tenu du non-respect de l'obligation de motiver les actes contenus dans l'article 190 du Traité, étant donné que la Directive n'offrait aucune justification quant à sa compatibilité avec le principe de subsidiarité.

La Cour a répondu dans un premier temps que «il faut signaler que, dans le deuxième considérant de la Directive, le Parlement et le Conseil ont estimé qu'il convient "de se préoccuper de la situation susceptible de se produire en cas d'indisponibilité des dépôts d'un établissement de crédit qui a des succursales dans d'autres

états membres” et qu’il est “indispensable qu’un niveau minimal harmonisé de garantie des dépôts soit assuré quelle que soit la localisation des dépôts à l’intérieur de la Communauté”»;

La Cour associe immédiatement cet aspect au fait que, à son avis, «ces considérations montrent que le législateur communautaire a estimé que, en raison de la dimension de l’action envisagée, l’objectif de celle-ci pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire. En outre, le Parlement et le Conseil signalent dans le cinquième considérant que les mesures adoptées par les états membres conformément à la Recommandation de la Commission n’avaient pas permis d’atteindre tous les résultats souhaités. En d’autres termes, le législateur communautaire a vérifié que l’objectif de leur action ne pouvait pas être réalisé de façon suffisante par les états membres» (considéran­ts 26 et 27).

Après avoir fait ces constatations, la Cour conclut que «il ressort de ces considérations que, en fin de compte, le Parlement et le Conseil ont précisé les raisons pour lesquelles ils ont estimé que leur action était conforme au principe de subsidiarité et, par conséquent, respectait l’obligation de motiver les actes telle qu’elle est prévue dans l’article 190 du Traité».

On constate donc à nouveau qu’un effort est fait pour trouver la justification de la norme du point de vue du législateur communautaire, même si les explications de ce dernier sont acceptées sans discussion et si l’on renonce à analyser en profondeur l’existence des conditions de l’article 5 du TCE.

C) ARRÊTS DANS LESQUELS LA COUR FAIT SA PROPRE ANALYSE SUR LE RESPECT DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

Dans ses derniers arrêts, la Cour développe une approche plus profonde du principe de subsidiarité, même si l’on constate qu’elle le fait sans grandes élaborations doctrinales et, ce qui est sûr, sans variations quant à la conclusion adoptée par rapport aux cas antérieurs. Ceci dit, elle semble au moins ne pas assumer directement les explications du législateur communautaire et examiner elle-même si le principe de subsidiarité a été ou non respecté, la conclusion étant toujours affirmative.

- *Arrêt concernant la directive relative à la protection juridique des inventions biotechnologiques (C-377/98, la Hollande contre le Parlement et le Conseil, du 9 octobre 2001)*

Dans cet arrêt, qui concerne le recours en annulation formé contre la Directive 98/44/CE, du 6 juillet 1998, on constate d’abord la finalité de la Directive («l’objectif de la Directive, [...] consiste à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur en évitant ou même en éliminant les divergences entre les législations et les pratiques des différents états membres dans le domaine de la protection des inventions biotechnologiques»), et on ajoute immédiatement que cette finalité «n’a pas pu être réalisée à travers une action adoptée uniquement par les états membres. D’autre part, puisque la fourniture de cette protection a des effets immédiats sur le commerce et, par conséquent, sur le commerce intracommunautaire, il est manifeste

que l'objectif visé pouvait être mieux réalisé, en raison de la dimension et des effets de l'action envisagée, au niveau communautaire» (considérant 32).

La Cour se prononce donc elle-même sur le respect du principe de subsidiarité, de sorte qu'elle ne se limite pas à prendre acte des justifications du législateur communautaire qui, dans ce cas, n'étaient pas exprimées dans la directive; la Cour signale à cet effet que «La justification du respect du principe de subsidiarité est implicite, tout en étant nécessairement repris dans les considérants cinquième, sixième et septième de la Directive, qui exposent que, en l'absence d'une intervention communautaire, l'évolution des législations et des pratiques nationales entraveront le bon fonctionnement du marché intérieur. La Directive est, par conséquent, suffisamment motivée» (considérant 33).

- *Arrêt concernant la directive relative à la fabrication, à la présentation et à la vente des produits du tabac (C-491/01, British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco, du 10 décembre 2002)*

Dans l'arrêt C-491-01, la Cour constate d'abord que le principe de subsidiarité s'applique également lorsque «le législateur communautaire recourt à l'article 95 CE, dans la mesure où cette disposition ne lui donne pas une compétence exclusive pour réguler les activités économiques dans le marché intérieur, mais seulement une compétence en vue d'améliorer les conditions d'établissement et de fonctionnement de ce dernier, à travers l'élimination des obstacles à la libre circulation des marchandises et à la libre prestation des services ou la suppression des distorsions de la compétence (voir à cet effet l'arrêt sur la publicité du tabac, alinéas 83 et 95)» (considérant 179).

Ceci dit, elle examine ensuite les conditions de l'application du principe de subsidiarité: «elle détermine, en premier lieu, si l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire. Il faut rappeler à cet effet que la Cour de Justice a déclaré, dans l'alinéa 124 de cet arrêt, que la Directive a pour objectif d'éliminer les entraves résultant des divergences qui subsistent encore entre les dispositions des états membres en matière de fabrication, de présentation et de vente des produits du tabac, tout en assurant, conformément à l'article 95.3 du TCE, un niveau de protection élevé en matière de santé. Cet objectif ne peut pas être atteint de façon satisfaisante par une action entreprise au seul niveau des états et suppose une action au niveau communautaire, comme le démontre l'évolution hétérogène des législations nationales en l'espèce. Il s'ensuit que, dans le cas de la Directive, l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire» (considérants 179 à 183).

La Cour examine en même temps si «l'intensité de l'action adoptée par la Communauté dans le cas présent respecte également les exigences du principe de subsidiarité [...] et n'excède pas la mesure nécessaire pour atteindre l'objectif que cette action vise à réaliser», évaluant donc la proportionnalité de la mesure et concluant que l'action respecte bien les exigences citées (considérant 184).

Il semble évident que le cœur de l'argumentation de la Cour («la Directive a pour objectif d'éliminer les entraves résultant des divergences qui subsistent encore

entre les dispositions des états membres [...]. Cet objectif ne peut pas être atteint de façon satisfaisante par une action entreprise au seul niveau des états et suppose une action au niveau communautaire, comme le démontre l'évolution hétérogène des législations nationales en l'espèce. Il s'ensuit que, dans le cas de la Directive, l'objectif de l'action envisagée pouvait être mieux réalisé au niveau communautaire») rend pratiquement impossible l'application du principe de subsidiarité dans un sens qui ne soit pas favorable à la Communauté: lorsque celle-ci homogénéise des législations, elle le fait normalement parce qu'il existe une divergence de réglementations nationales. Ceci dit, on s'est au moins donné la peine d'examiner les conditions de la subsidiarité résultant de l'article 5 du TCE au-delà de l'acceptation pure et simple des motifs du législateur communautaire.

- *Arrêt concernant la directive relative aux équipements de protection individuelle (C-103/01, du 22 mai 2003)*

Allant dans le même sens que ce dernier arrêt, auquel elle renvoie expressément, la Cour indique dans l'arrêt concernant les équipements de protection individuelle (relative à la Directive 89/686/CEE du Conseil), dans les considérants 46 et 47, que «en harmonisant les dispositions nationales qui régissent les EPI destinés à protéger les pompiers dans l'exercice de leurs fonctions habituelles, la Directive EPI n'enfreint ni le principe de subsidiarité ni celui de proportionnalité. En effet, en ce qui concerne le principe de subsidiarité, les dispositions nationales concernées diffèrent sensiblement d'un état membre à l'autre et peuvent entraver les échanges, répercutant directement sur l'établissement et le fonctionnement du marché commun, comme il est indiqué dans le cinquième considérant de la Directive EPI. En raison de leurs dimensions et effets, seul le législateur communautaire peut entreprendre l'harmonisation des dispositions divergentes (voir dans ce sens l'arrêt du 10 décembre 2002, *British American Tobacco Investments et Imperial Tobacco*, C-491/01, alinéas 180 à 182)».

En définitive, l'analyse de la jurisprudence de la CJCE sur le principe de subsidiarité permet de conclure que celle-ci a maintenu une déférence constante envers le législateur communautaire en acceptant (surtout au début) ses justifications au moment d'édicter les normes communautaires. Par la suite, la Cour a progressivement pris conscience de l'importance du principe et les arrêts plus récents montrent qu'elle aborde la question avec plus de profondeur et qu'elle s'écarte du suivi acritique qu'elle faisait des justifications apportées par le législateur communautaire.

3. Le principe de subsidiarité dans le Projet de traité instituant une constitution pour l'Europe

3.1 Le principe de subsidiarité dans le débat sur l'avenir de l'Union

La Déclaration relative à l'avenir de l'Union que la Conférence intergouvernementale qui conclut le Traité de Nice annexa à ce Traité préconisait l'ouverture d'un débat plus large et plus approfondi sur les réformes nécessaires pour l'Union, constatant ainsi sans équivoque, au-delà des formalismes propres au langage diplomatique, que la Conférence n'avait pas réussi à atteindre les objectifs qu'elle s'était fixés. Le processus qui devait s'ouvrir à partir de cet instant pour canaliser le débat réclamé devait aborder, en premier lieu, «la façon d'établir et de superviser une délimitation plus précise des compétences entre l'Union européenne et les États membres, qui respecte le principe de subsidiarité». C'est ainsi que le principe de subsidiarité et la façon de le rendre plus efficace dans la délimitation des compétences entre l'Union et les états, était mis au cœur du débat sur l'avenir de l'Union, en grande partie sous l'insistance des *länder* allemands, qui revendiquaient depuis longtemps la subsidiarité en tant qu'élément clef du système des compétences de l'Union.

Ayant pris en considération l'importance accordée au principe de subsidiarité au début du processus, la Convention qui suivit le Conseil de Laeken décida de créer un groupe de travail spécifique pour étudier la matérialisation du principe dans le traité qui devait s'en suivre. Le principe de subsidiarité fut également abordé dans d'autres groupes de travail, notamment dans ceux qui traitaient des compétences de l'Union. Finalement, le Groupe I de la Convention émit son rapport final (CONV 286/02, du 23 septembre) dans lequel il proposait, après avoir rejeté d'autres options (comme celle visant à créer un organisme spécifique chargé d'appliquer le principe de subsidiarité), une procédure d'application et de contrôle de ce principe, conjointement avec celui de proportionnalité, qui serait maintenue pour l'essentiel jusqu'à son introduction sous la forme d'un protocole annexé au texte final du Projet de traité constitutionnel, à titre de contrôle politique préalable incombant aux parlements des états membres (procédure d'alerte rapide) et susceptible d'être soumis au contrôle juridique a posteriori de la Cour de Justice de l'Union.

3.2 Prévision et fonction du principe de subsidiarité dans le Projet de traité constitutionnel

Une des principales nouveautés du Projet de traité constitutionnel est la configuration que reçoit le principe de subsidiarité. Considéré auparavant comme un principe général qui se traduisait essentiellement par un test d'autocontrôle réalisé par la Commission sur ses propres initiatives, comme nous l'avons vu dans les points précédents, il devient un PRINCIPE FONDAMENTAL DE L'EXERCICE DES COMPÉTENCES de l'Union qui est garanti à travers une PROCÉDURE de CONTRÔLE EXTERNE, de caractère POLITIQUE, *EX ANTE* et avec une EFFICACITÉ SUSPENSIVE, qui peut être CONTRÔLÉ en outre par la CJCE à la demande des états membres ou du Comité des Régions.

Il faut souligner, en premier lieu, que le principe de subsidiarité est inclus dans l'article I-11 du Projet de traité constitutionnel expliquant les principes fondamentaux qui régissent l'attribution des compétences dans l'Union européenne ainsi que leur exercice.

L'article I-11 établit:

1. Le principe d'attribution régit la délimitation des compétences de l'Union. Les principes de subsidiarité et de proportionnalité régissent l'exercice de ces compétences.

2. [...]

3. En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les états membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. Les institutions de l'Union appliquent le principe de subsidiarité conformément au protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Les parlements nationaux veillent au respect de ce principe conformément à la procédure prévue dans ce protocole.

On explique ainsi, de façon plus claire que ce qui avait été fait jusqu'à présent, que le principe de subsidiarité:

- S'applique dans le cadre de l'EXERCICE DES COMPÉTENCES de l'Union. Ce n'est pas un principe qui sert à attribuer des compétences à l'Union ou à en délimiter l'extension, mais qui a pour objet, en ce qui concerne les compétences déjà assignées à l'Union, de déterminer si l'Union doit les exercer et DE QUELLE FAÇON: l'Union ne peut les exercer que si les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de façon suffisante par les états membres (à n'importe quel niveau interne de gouvernance, y compris le niveau régional), et si une action de l'Union est nécessaire; et, d'autre part, elle ne pourra les exercer que si cela s'avère nécessaire pour réaliser ces objectifs. Ainsi, le principe de subsidiarité apparaît clairement comme un CRITÈRE QUI HABILITE l'exercice des compétences (partagées) de l'Union: celles-ci ne pourront intervenir que si elles remplissent les conditions de subsidiarité après avoir passé le test correspondant de contrôle.

• S'applique au champ des COMPÉTENCES PARTAGÉES de l'Union (liées de façon générale, à l'article I-14 TCUE). Par conséquent, il ne s'applique pas au champ des compétences exclusives. En ce qui concerne ces compétences, «seule l'Union peut légiférer et adopter des actes juridiquement contraignants» (comme l'établit l'article I-12.1 TCUE) et, par conséquent, l'Union jouit d'une pleine capacité d'exercice, sans que son action ne soit subordonnée au respect des conditions issues du principe de subsidiarité. En revanche, en ce qui concerne les compétences partagées, l'Union ne dispose pas de la pleine liberté d'exercice, mais son action est limitée par le principe de subsidiarité qui implique le respect des deux grandes conditions indiquées plus haut: une condition d'habilitation (que les objectifs de l'action ne puissent pas être réalisés par les états membres dans n'importe laquelle de leurs instances internes de gouvernance) et une autre de caractère limitatrice (action uniquement si elle est nécessaire pour atteindre ces objectifs). C'est dans ce contexte que le principe de subsidiarité acquiert tout son sens en tant que CRITÈRE VISANT À HABILITER ET À LIMITER L'EXERCICE DES COMPÉTENCES PARTAGÉES de l'Union, qui est établi dans la finalité d'astreindre l'Union au champ d'action qui est strictement nécessaire et de RESPECTER ainsi au maximum les COMPÉTENCES DES ÉTATS MEMBRES dans leurs différents niveaux de gouvernance, y compris au niveau RÉGIONAL.

Quant au champ d'application du principe de subsidiarité, le Projet de traité constitutionnel mentionne de façon expresse l'application de ce principe dans le cadre de la CLAUSE DE FLEXIBILITÉ des compétences de l'Union (art. I-18 TCUE, qui permet d'étendre ses compétences lorsqu'il est nécessaire de réaliser une action dans le cadre des politiques de l'Union pour atteindre un des objectifs visés dans la Constitution, sans que celle-ci ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet) et des affaires liées à la COOPÉRATION JUDICIAIRE EN MATIÈRE PÉNALE et à la COOPÉRATION POLICIÈRE (art. III-259 TCUE), qui pourraient être considérées comme étant déjà incluses dans son champ d'application, mais qui sont citées de façon expresse à cet effet afin d'éviter toute équivoque.

Comme l'indiquent les Conclusions du Groupe I de la Convention européenne sur le principe de subsidiarité (CONV 286/02, du 23 de septembre 2002), le principe de subsidiarité a un CONTENU ESSENTIELLEMENT POLITIQUE et son application implique des évaluations d'opportunité et de convenance (estimer si les objectifs de l'action proposée peuvent être mieux réalisés à l'échelle européenne ou à l'échelle nationale interne) qui permettent une grande marge d'appréciation. C'est pour cette raison que la Convention a élaboré la procédure fondamentale de contrôle du principe de subsidiarité, après avoir rejeté d'autres formules, comme un mécanisme CONTRÔLE *EX ANTE* (qui s'applique avant l'approbation des actes législatifs) dans lequel interviennent des institutions politiques (les PARLEMENTS DES ÉTATS MEMBRES) et qui peut avoir des EFFETS SUSPENSIFS ET DÉVOLUTIFS (remise en question de la proposition d'action). Par ailleurs, ce principe de subsidiarité doit être considéré par les institutions communautaires européennes qui participent au processus législatif (Commission, Conseil et Parlement Européen), en particulier dans la PHASE D'ÉLABORATION DES PROPOSITIONS d'actes législatifs; une fois approuvé, l'acte législatif peut être soumis au CONTRÔLE JURIDICTIONNEL DE LA CJCE afin d'examiner au niveau judiciaire le respect du principe de subsidiarité qui, bien qu'étant un principe

à teneur politique, possède un caractère juridique et fait partie du droit originaire de l'Union.

Le principe de subsidiarité intervient donc à trois stades différents:

- dans la préparation des propositions d'actes législatifs (CONSULTATIONS DE LA COMMISSION et FICHE DE SUBSIDIARITÉ);
- dans la phase finale du débat sur les propositions (phase de contrôle de subsidiarité: PROCÉDURE D'ALERTE RAPIDE, *early warning system*) avec intervention des parlements des états membres);
- une fois que l'acte législatif est approuvé (CONTRÔLE JUDICIAIRE, CJCE).

La matérialisation de cette triple action du principe de subsidiarité a lieu dans le PROTOCOLE N.º 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, annexé au Projet de traité constitutionnel.

3.3 Le mécanisme d'application et de contrôle du principe de subsidiarité

A) DANS LA PHASE DE PRÉPARATION DES PROPOSITIONS D'ACTES LÉGISLATIFS

Dans la phase de préparation des propositions législatives par l'institution qui est détentrice de l'initiative législative par excellence –la Commission– celle-ci doit effectuer de «LARGES CONSULTATIONS» qui doivent tenir compte, le cas échéant, de la «DIMENSION RÉGIONALE et locale des actions prévues». Nous reviendrons plus loin sur cette nécessité de prendre en considération la «dimension régionale et locale» des actions prévues et sur la façon dont les régions disposant de pouvoirs législatifs peuvent participer à ces consultations. L'important à ce stade est de mettre en exergue l'existence de cette phase, préalable, dans le mécanisme d'application et de contrôle du principe de subsidiarité, qui doit recueillir en grande partie les pratiques et l'expérience obtenue jusqu'à ce jour dans l'application de ce principe, dans les termes décrits dans les points précédents, dans la mesure où le principe de subsidiarité se traduit dans cette phase par un AUTOCONTRÔLE de la part des institutions qui préparent des initiatives législatives.

Cet autocontrôle qui, dans le cas de la Commission, implique également la réalisation de «larges consultations», comme il a été dit plus haut, donne lieu à l'élaboration d'une FICHE DE SUBSIDIARITÉ pour chaque proposition législative (qu'elle provienne de la Commission, du propre Parlement Européen ou du Conseil et qu'elle représente l'initiative d'un groupe d'états, de la CJCE, de la Banque centrale européenne ou de la Banque européenne d'investissement) dans laquelle on exprime la motivation de la proposition au regard du principe de subsidiarité. C'est pour cette raison qu'il s'agit d'une première application de ce principe, sous forme d'autocontrôle de la part des institutions ou des organes qui déposent une proposition législative, lesquels sont ainsi obligés de réfléchir au respect du principe de subsidiarité, comme c'était le cas jusqu'à présent du fait de l'exigence de motiver les propositions législatives au regard du respect du principe de subsidiarité tel que le prévoit le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de

proportionnalité ajouté par le Traité d'Amsterdam en annexe au Traité constitutif de la Communauté européenne.

L'article 5 du Protocole détaille les cas dans lesquels il faudra appliquer cette réflexion incluse dans la fiche de subsidiarité: «Les projets d'actes législatifs européens sont motivés au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Tout projet d'acte législatif européen devrait comporter une fiche contenant des éléments circonstanciés permettant d'apprécier le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Cette fiche devrait comporter des éléments permettant d'évaluer son impact financier et, lorsqu'il s'agit d'une loi-cadre européenne, ses implications sur la réglementation à mettre en oeuvre par les états membres, y compris, le cas échéant, la législation régionale. Les raisons permettant de conclure qu'un objectif de l'Union peut être mieux atteint au niveau de celle-ci s'appuient sur des indicateurs qualitatifs et, chaque fois que c'est possible, quantitatifs. Les projets d'actes législatifs européens tiennent compte de la nécessité de faire en sorte que toute charge, financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux, aux autorités régionales ou locales, aux opérateurs économiques et aux citoyens soit la moins élevée possible et à la mesure de l'objectif à atteindre.»

Par ailleurs, il va de soi que, pour motiver les propositions législatives, il peut être très utile de recourir aux critères d'interprétation et d'application du principe de subsidiarité établis dans les Conclusions du Conseil d'Édimbourg des 11 et 12 décembre 1992, qui sont repris en grande partie dans le Protocole relatif à ce principe introduit en annexe au TCE par le Traité d'Amsterdam et qui ont déjà été analysés dans les points précédents.

B) LE MÉCANISME D'ALERTE RAPIDE

Le Protocole n.º 2 annexé au Traité constitutionnel prévoit une procédure spécifique de contrôle politique externe des propositions législatives, qui fonctionne *ex ante* (avant leur approbation), incombe aux parlements des états membres et a pour effet une suspension éventuelle de la gestion de la proposition et son réexamen corrélatif si un nombre déterminé de parlements déclare qu'elle enfreint le principe de subsidiarité. Même si nous reviendrons sur ces questions dans les points suivants pour examiner la participation éventuelle des parlements régionaux, nous pouvons déjà indiquer que cette procédure se structure de la façon suivante:

- i Obligation de RENVOI DES PROJETS LÉGISLATIFS AUX PARLEMENTS des états. La Commission, le Parlement Européen, le Conseil (pour les projets émanant d'un groupe d'états membres, de la CJCE, de la BCE ou de la BEI) sont tenus (art. 4 du Protocole) de renvoyer leurs projets d'actes législatifs aux parlements des états membres. Il faut souligner l'importance que revêt la précision qui veut que la Commission, source de la plus grande partie des initiatives législatives, doive transmettre ses projets d'actes législatifs aux parlements nationaux en même temps qu'au législateur de l'Union.
- ii Émission par les parlements nationaux d'un AVIS MOTIVÉ. Dans un délai de six semaines à compter de la transmission des projets législatifs, les

parlements nationaux peuvent émettre un avis motivé s'ils estiment que le projet n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Dans les parlements bicaméraux, cette faculté revient de façon indépendante à chacune des deux chambres. L'avis est transmis aux présidents des institutions qui interviennent dans le processus législatif (Commission, Parlement Européen, Conseil), et le Conseil doit également le transmettre au groupe d'états membres qui aura formulé la proposition législative ou, selon le cas, à la CJCE, à la BCE ou à la BEL, si le projet émane de l'une de ces institutions ou organes (art. 6 du Protocole).

- iii RÉEXAMEN, selon le cas, du projet. Le Parlement de chaque état membre possède deux voix et, dans le cas des parlements bicaméraux, chaque chambre dispose d'une voix indépendante. Si le nombre d'avis émis (précisons que l'émission d'un avis n'est prévue qu'en cas négatif lorsqu'on estime qu'il y a violation du principe de subsidiarité) représente AU MOINS UN TIERS du total des voix possibles (dans l'Union des 25, cela signifie 17 voix), le projet est arrêté et «doit être réexaminé» (art. 7 du Protocole). Ce ratio est rabaisé à UN QUART lorsqu'il s'agit de projets relatifs à l'espace de liberté, de justice et de sécurité, dans les matières prévues à l'art. III-264 du TCUE (13 voix dans l'Union des 25). Après ce réexamen, l'organe qui formulé la proposition peut décider de MAINTENIR, de MODIFIER ou de RETIRER le projet en veillant toujours à motiver sa décision (art. 7 du Protocole).

C. LE CONTRÔLE JURIDICTIONNEL ULTÉRIEUR

Finalement, une fois qu'il a été approuvé, l'acte législatif peut être contesté par état membre auprès de la CJCE conformément aux procédures prévues à l'article 365 du TCUE (RECOURS POUR ILLÉGALITÉ contre les lois et les lois-cadres européennes, pour défauts de compétences, vices substantiels de forme et violation de la Constitution, parmi les motifs de recours applicables dans ces cas).

Les gouvernements des états membres, organes qui représentent de façon ordinaire l'état correspondant aux effets du dépôt du recours auprès de la CJCE, peuvent présenter directement le recours pour illégalité ou, comme le prévoit l'article 8 du TCUE, peuvent transmettre le recours qu'aurait formé leur parlement ou une chambre de ce dernier, selon leur législation interne. Nous reviendrons plus loin sur les possibilités qu'ouvre cette option quant à l'intervention des parlements régionaux.

D'autre part, il faut signaler que la possibilité de former un recours pour illégalité en alléguant une vulnération du principe de subsidiarité n'est pas subordonnée à l'émission préalable d'un avis dans ce sens, comme le préoyaient certains projets élaborés par le Groupe de travail sur la subsidiarité de la Convention. La reconnaissance exclusivement en faveur des gouvernements de la légitimation active de présenter un recours empêche d'associer le recours à l'émission d'un avis défavorable par le parlement national ou par une de ses deux chambres.

Enfin, l'article 8 du Protocole reconnaît également au COMITÉ DES RÉGIONS la légitimation active de former un recours pour violation du principe de subsidiarité

contre les actes législatifs dont l'approbation exige l'avis consultatif du Comité. Dans ce cas, le recours est différent de celui qui est prévu à l'article III-365.3 du TCUE, étant donné qu'il vise à sauvegarder les prérogatives du Comité, c'est-à-dire son droit à être entendu dans la gestion de la proposition et sa faculté à émettre un avis consultatif lorsque le Traité constitutionnel le prévoit. Le recours prévu à l'article 8 du Protocole ne vise pas à défendre les compétences du Comité des Régions et, par conséquent, n'est pas limité aux cas où l'on n'aura pas demandé l'avis du Comité alors qu'on aurait dû le faire, mais a pour objectif de défendre l'application du principe de subsidiarité et d'assurer son respect par les actes législatifs dans l'élaboration desquels le Comité a dû être entendu et, par conséquent, a eu l'occasion d'informer sur la question.

D) RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION

Le Protocole prévoit finalement, comme le fait le Protocole actuellement en vigueur depuis le Traité d'Amsterdam, l'obligation pour la Commission de présenter un rapport annuel sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité (art. 9 du Protocole) au Conseil européen, au Parlement Européen, au Conseil, au Comité des Régions, au Comité économique et social et aux parlements des états membres (ces derniers constituent une nouveauté justifiée par leur intervention dans la procédure de contrôle de la subsidiarité).

4. Le principe de subsidiarité et les régions disposant d'un pouvoir législatif dans le Projet de traité constitutionnel: considération spéciale du rôle des parlements régionaux

Contrairement à ce qui se passait jusqu'à présent, les prévisions du Projet de traité constitutionnel relatives au principe de subsidiarité tiennent compte des régions dans différents aspects, ce qui permet de justifier leur intervention (à travers leur parlement et, si nécessaire, d'autres organes internes) dans le processus de leur application communautaire. C'est ainsi que les régions sont prises en considération:

- i dans la préparation des propositions législatives (alinéa 4.1) et, en particulier
- ii dans la phase de consultations préparatoires de la Commission (alinéa 4.2); et
- iii dans le mécanisme de contrôle *ex ante* des propositions législatives (alinéa 4.3);

par ailleurs, il est possible de penser à une intervention des régions:

- iv dans la défense du principe de subsidiarité auprès de la CJCE (alinéa 4.4) et, à un autre niveau,
- v une participation à travers le Comité des Régions (alinéa 4.5).

Cet ensemble de possibilités d'intervention régionale, et en particulier celles qui peuvent correspondre aux parlements des régions disposant de pouvoirs législatifs, seront efficaces si deux conditions fondamentales sont réunies:

- i que l'information soit transmise de façon adéquate aux parlements régionaux (alinéa 5.1);
- ii que les parlements régionaux aient une structure interne adéquate et, en particulier, qu'ils se dotent des mécanismes appropriés de relation avec leur gouvernement respectif (alinéa 5.2).

4.1 La prise en considération des régions dans la formulation des propositions législatives

En premier lieu, la considération des régions quant au principe de subsidiarité commence par l'OBLIGATION, établie dans le Traité constitutionnel, de la part des différentes institutions et organes possédant une capacité d'initiative, de TENIR COMPTE de celles-ci dans l'ÉLABORATION de leurs différentes PROPOSITIONS D'ACTION.

Cette obligation naît du propre concept de subsidiarité utilisé par le Traité constitutionnel (art. I-11.3), qui détermine que, pour réaliser n'importe quelle action communautaire dans un domaine ne relevant pas de la compétence exclusive de l'Union, il faut examiner si les objectifs de cette action ne peuvent pas être réalisés de façon satisfaisante par les états membres, y compris au niveau régional, comme nous l'avons vu plus haut. Ceci signifie que les institutions communautaires (ou les états membres, selon le cas) qui veulent réaliser une action dans ces domaines doivent tenir compte de l'existence d'un niveau régional de pouvoir, en particulier lorsqu'il est doté de pouvoirs législatifs, et évaluer si les objectifs visés par l'action envisagée peuvent également être réalisés de façon adéquate par cet organe régional au sein de chaque État.

On ne peut pas cacher que l'hétérogénéité de la structure territoriale interne des différents états membres (qui inclut des régions disposant de pouvoirs législatifs dans certains cas –74 régions dans 7 états membres, qui disposent en plus de compétences diverses– et des régions à caractère administratif dans d'autres –plus de deux cent régions dans l'Union des 25–) empêche ou rend difficile la réalisation d'un examen général de cette question qui permettrait de conclure, après le premier examen de subsidiarité, que l'action envisagée peut être réalisée dans tous les états au niveau régional. Cette difficulté ne libère cependant pas les institutions et les organes communautaires de cet examen, même s'il ne peut pas avoir un caractère général, et n'exonère pas non plus les états, au moment d'évaluer la proposition d'action communautaire du point de vue de la subsidiarité, de tenir compte de leur propre échelon régional pour déterminer si une action communautaire est nécessaire et, si c'est le cas, de transmettre cette position aux institutions correspondantes de l'Union.

Par ailleurs, cette obligation émane également de l'article I-5.1 du TCUE, qui établit le DEVOIR DE L'UNION de RESPECTER les structures constitutionnelles internes des états membres, y compris le respect relatif à leur AUTONOMIE RÉGIONALE.

Quand il s'agit de PROPOSITIONS D'ACTES LÉGISLATIFS, le Protocole n.º 2 annexé au Projet de traité constitutionnel spécifie et concrétise davantage la façon dont doivent être prises en considération les régions dans cette phase initiale d'élaboration des propositions législatives. En effet, le niveau régional des états, à plus forte raison lorsqu'il s'agit de régions disposant de pouvoirs législatifs, doit également être pris en compte dans la FICHE DE SUBSIDIARITÉ qui doit accompagner tous les projets d'actes législatifs et qui doit les motiver quant au principe de subsidiarité et de proportionnalité. L'article 5 du Protocole prévoit que la fiche de subsidiarité doit inclure des éléments qui permettent d'ÉVALUER, au sujet de la mesure envisagée:

- L'impact financier.
- Les effets sur la réglementation que doivent édicter les états membres, y compris leurs autorités régionales, dans le cas des lois-cadres européennes.
- Les raisons qui justifient de réaliser l'action au niveau communautaire en utilisant des indicateurs qualitatifs et quantitatifs.

En outre, le Protocole établit un CRITÈRE MATÉRIEL qui doit être pris en compte par tous les projets législatifs: la nécessité de faire en sorte que toute charge, de nature financière ou administrative, incombant à l'Union, aux gouvernements nationaux et aux autorités régionales (et locales ainsi qu'aux opérateurs économiques et aux citoyens) soit la moins élevée possible et à la mesure des objectifs à atteindre.

Il est donc évident que, dans la phase de préparation des actions communautaires, et de façon particulièrement formalisée quand il s'agit de propositions législatives, l'application du principe de subsidiarité implique la prise en compte du niveau régional de pouvoir et l'évaluation des effets des actions envisagées sur ce dernier. Cette considération peut mener à des FORMULES DE PARTICIPATION des régions, surtout de celles disposant de pouvoirs législatifs, dans les TRAVAUX DE PRÉPARATION de ces initiatives, à travers la CONSULTATION que leur adressent les institutions et les organes qui doivent les réaliser. Cette possibilité de consultation s'est formalisée dans un cas, au sujet des propositions de la Commission, comme une instance qui exerce par excellence la faculté d'initiative au sein de l'Union. Mais cela n'exclut pas qu'on puisse l'appliquer et même la formaliser à travers des instruments juridiques correspondants, au sujet des propositions, essentiellement de caractère législatif, que prépareraient d'autres institutions et organes de l'Union.

4.2 L'éventuelle participation régionale dans la phase de consultations préparatoires de la Commission

Les caractéristiques du processus de décision communautaire sont telles que la possibilité de participer à la phase de préparation des propositions de la Commission revêt une grande importance.

Le fondement général de l'éventuelle (et souhaitable) participation des régions disposant de pouvoirs législatifs dans cette phase du processus figure dans l'article 47.3 du TCUE, qui prévoit: «3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procédera à de larges consultations des parties concernées.»

Et en ce qui concerne de façon spécifique les propositions législatives de la Commission, son fondement se trouve dans l'article 2 du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, qui établit: «Avant de proposer un acte législatif européen, la Commission procède à de larges consultations. Ces consultations doivent tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées. En cas d'urgence exceptionnelle, la Commission ne procède pas à ces consultations. Elle motive sa décision dans sa proposition.»

Bien que le fait de «tenir compte, le cas échéant, de la dimension régionale et locale des actions envisagées» n'implique pas inévitablement d'avoir réalisé des

consultations directes auprès des organismes régionaux qui seraient concernés, il semble raisonnable de penser que la meilleure manière de tenir compte de cette dimension des actions envisagées, en particulier par rapport aux critères qui sont indiqués dans l'article 5 du Protocole (et qui doivent servir à élaborer la fiche de subsidiarité mentionnée plus haut), consiste précisément à consulter les parties qui seront affectées. D'autre part, cette convenance voire nécessité de consultation est cohérente avec la philosophie qui inspire le Livre blanc sur la gouvernance européenne [COM (2001) 428 final, du 25 juillet 2001] élaboré par la Commission qui, sur cet aspect, fut concrétisée et développée par la Communication de la Commission «Vers une culture renforcée de consultation et de dialogue» [Com (2002) 704 final, du 11 décembre 2002].

Cette Communication établit les principes et les normes minimales, certes non contraignantes du point de vue juridique, applicables aux consultations de la Commission. La Commission a élaboré une autre Communication sur le «dialogue avec les associations de collectivités territoriales sur l'élaboration des politiques de l'Union européenne» [COM (2003) 811 final, du 19 décembre 2003], qui a un caractère complémentaire et une relation spécifique avec les organismes régionaux et locaux. La finalité de ce dialogue est, selon la propre Communication, de compléter et d'approfondir les processus de consultation avec les collectivités régionales et locales en vue de les rendre plus systématiques dans les premières phases du processus de décision, tout en respectant les principes généraux de bonne gouvernance déjà établis (ouverture, participation, cohérence et efficacité). Dans ce sens, le dialogue doit être articulé:

- À travers des AUDIENCES périodiques (annuelles ou convoquées *ad hoc*).
- Avec des ASSOCIATIONS DE COLLECTIVITÉS RÉGIONALES et locales, choisies par la Commission sur la base d'une sélection préalable, mais pas exclusive, du Comité des Régions.
- Sur le PROGRAMME DE TRAVAIL ANNUEL de la Commission et sur les PRINCIPALES INITIATIVES qui auront un impact territorial direct ou indirect.
- AVANT LE COMMENCEMENT des processus formels de décision.
- Et au PLUS HAUT NIVEAU de représentation.

Il faut attirer l'attention, dans cette structuration du dialogue avec les régions, sur le fait que la Commission prévoit que la consultation doit être établie avec des ASSOCIATIONS, NATIONALES ET EUROPÉENNES, de COLLECTIVITÉS RÉGIONALES (et locales). Il ne s'agit donc pas d'une consultation individualisée dans lesquelles les collectivités concernées peuvent exprimer leur position de façon indépendante, mais les interlocuteurs de la consultation sont des associations qui doivent être en mesure d'émettre une opinion collective, qui satisfasse et représente l'ensemble des collectivités qui en font partie.

Le dialogue prévu dans la Communication représente un progrès par rapport à la situation actuelle dans la mesure où il établit une consultation systématique et organisée avec les régions. Ceci dit, il ne fait aucun doute que la structure du dialogue à travers les associations de collectivités pose certains problèmes et quelques

défis. Le principal problème est que les régions disposant de pouvoirs législatifs, et le reste des organismes, ne peuvent pas s'exprimer à titre INDIVIDUEL, mais d'une façon collective. Les intérêts et les positions que l'on retrouvera dans les consultations de la Commission sont les intérêts et les positions communes qu'auront convenus collectivement les organismes qui se seront regroupés dans les associations correspondantes.

À partir de cette situation, nous considérons que le processus de dialogue et de consultation avec les régions disposant de pouvoirs législatifs peut encore être amélioré en vue d'obtenir une PRÉSENCE INDÉPENDANTE lorsque leurs intérêts spécifiques sont concernés. La justification de la Commission pour chercher un dialogue collectif ou groupé dans le processus de consultation repose sur le nombre élevé d'organismes existants: plus de 250 régions et de 100 000 organismes locaux dans l'Union des 25. Ceci dit, le nombre de régions disposant de pouvoirs législatifs est sensiblement inférieur (74) et, par conséquent, ne représente pas un obstacle insurmontable pour que celles-ci puissent être consultées, tout en respectant les principes généraux établis par la propre Commission, et qu'elles puissent faire entendre leurs intérêts spécifiques dans le processus de préparation des initiatives législatives qui les concernent. La proposition qu'avança à l'époque la version intermédiaire du RAPPORT LAMASSOURE [Projet de rapport du Parlement Européen sur la délimitation des compétences entre l'Union européenne et les états membres, 2001/2024 (INI), du 6 février 2002, auteur Alain Lamassoure], pour créer un STATUT SPÉCIAL DE RÉGION ASSOCIÉE à l'Union qui incluait notamment la faculté d'être consultée par la Commission au sujet des initiatives qui la concernent, montre clairement qu'il est possible de trouver des solutions techniques satisfaisantes dans ce domaine.

Par contre, dans la situation actuelle, le principal défi auquel sont confrontées les régions disposant de pouvoirs législatifs pour pouvoir élever leurs positions de façon efficace à la Commission est d'arriver à CRÉER LES ASSOCIATIONS ET GROUPEMENTS qui peuvent représenter de façon adéquate leurs intérêts: d'une part comme des régions disposant de pouvoirs législatifs et, partant, comme des collectivités territoriales de gouvernance qui disposent d'intérêts communs en tant que représentants de communautés territoriales et titulaires de compétences qui sont affectées par les actions de l'Union et qui, très souvent, doivent exécuter et appliquer les politiques et les actes communautaires; et d'autre part, comme des porteurs d'intérêts matériels, dans le domaine économique, social ou culturel, qui peuvent être divers et qui doivent mener à un groupement leur permettant d'être présents dans le processus de décision communautaire.

Le groupement GÉNÉRAL des régions disposant de pouvoirs législatifs et le groupement SECTORIEL en fonction de leurs intérêts spécifiques d'ordre matériel sont donc les deux voies d'association que devraient suivre les régions disposant de pouvoirs législatifs pour être présentes de façon efficace dans l'actuelle structure de dialogue et de consultation de la Commission.

4.3 L'éventuelle participation des parlements régionaux dans le mécanisme de contrôle *ex ante* du principe de subsidiarité

Le débat ouvert pendant le processus conventionnel sur la participation des régions (en particulier de celles qui disposent de pouvoirs législatifs) dans la procédure d'application du principe de subsidiarité a débouché sur une double solution:

- D'une part, les uniques organes qui participent de façon directe et avec une voix propre dans cette procédure sont les parlements des états membres ou leurs chambres respectives dans le cas des chambres bicamérales.
- D'autre part, les parlements nationaux doivent consulter les parlements régionaux quand les compétences législatives de ces derniers sont affectées.

La situation reflétée par l'article 6 du Protocole sur la subsidiarité est la suivante:

Tout parlement national ou toute chambre de l'un de ces parlements peut, dans un délai de six semaines à compter de la date de transmission d'un projet d'acte législatif européen, adresser aux présidents du Parlement Européen, du Conseil et de la Commission un avis motivé exposant les raisons pour lesquelles il estime que le projet en cause n'est pas conforme au principe de subsidiarité. Il appartient à chaque parlement national ou à chaque chambre d'un parlement national de consulter, le cas échéant, les parlements régionaux possédant des pouvoirs législatifs.

Bien que la dernière phrase de cette disposition puisse être interprétée comme si la consultation des parlements régionaux par les parlements des états membres revêtait un caractère *OPTIONNEL*, nous estimons que la compréhension correcte est que les parlements régionaux *DOIVENT ÊTRE CONSULTÉS*, lorsque cela s'avère nécessaire (c'est-à-dire, essentiellement lorsque leurs compétences sont affectées). Il va de soi que, s'il s'agissait d'une simple option des parlements des états, il ne serait pas nécessaire et serait dénué de sens de le préciser dans le Protocole étant donné que ces derniers peuvent faire toutes les consultations qu'ils estiment opportunes. Et l'argument selon lequel le principe d'autonomie institutionnelle serait lésé s'il était considéré comme une consultation obligatoire n'a pas de sens dès lors que toute la réglementation de cette question, y compris l'attribution d'une voix égale aux deux chambres des parlements bicaméraux, constitue en soi une ingérence complète dans la structure constitutionnelle interne des états membres et une exception manifeste du principe d'autonomie institutionnelle.

Par contre, une fois qu'a été établi le principe général en vertu duquel les parlements nationaux doivent consulter «le cas échéant» les parlements régionaux, il sera nécessaire de *CONCRÉTISER* les cas dans lesquels la consultation devra avoir lieu, sa modalité d'exécution et les effets qu'elle devra avoir. Ces questions doivent être abordées de façon interne dans chaque état qui devra les concrétiser en fonction de ses propres règles et conformément à ses caractéristiques et traditions. Nous estimons toutefois qu'il est possible d'établir certains critères généraux qui peuvent orienter les décisions internes qui seront prises dans ce domaine:

- L'établissement de la procédure et de la méthode de consultation doit faire l'objet d'un ACCORD DE BASE entre le Parlement national, ou une de ses chambres, et les parlements régionaux, même si cet accord se reflète par la suite dans les actes juridiques correspondants (lois, règlements internes des chambres, conventions ou protocoles y compris les normes constitutionnelles).
- Les propositions législatives communautaires qui sont projetées sur les compétences législatives des régions ou qui les affectent ou qui doivent être appliquées ou exécutées par les régions ou qui leur imposent une charge quelconque (financière, administrative ou d'une autre nature) doivent faire L'OBJET D'UNE CONSULTATION auprès des parlements régionaux.
- La consultation doit permettre aux parlements régionaux de FORMULER LEUR POSITION et de l'exprimer au parlement national ou à une de ses chambres.
- La position des parlements régionaux concernés doit être PRISE EN COMPTE par le parlement national au moment où il élabore son avis et doit être DÉTERMINANTE lorsque la compétence interne sur la proposition législative est exclusivement du ressort des régions.

4.4 L'accès des parlements régionaux à la CJCE pour défendre le principe de subsidiarité

Au cours du processus constitutionnel, les régions disposant de pouvoirs législatifs ont à nouveau manifesté une demande traditionnelle visant à pouvoir accéder directement à la CJCE pour défendre leurs intérêts, en particulier à travers le recours en annulation, qui permet à la CJCE d'examiner la qualité des actes édictés par la Communauté. Cette demande va au-delà de la possibilité, reconnue –parfois même de façon généreuse– dans la jurisprudence de la CJCE, que les régions ainsi que les collectivités locales puissent déposer un recours de la même façon que peuvent le faire les particuliers et les personnes morales, contre les actes de CARACTÈRE NON GÉNÉRAL dont ils seraient les DESTINATAIRES ou qui les AFFECTERAIENT D'UNE FAÇON DIRECTE OU INDIVIDUELLE (voir notamment les Arrêts *Commune de Differdange*, du 11 juillet 1984, *Exécutif Régional Wallon*, du 8 mars 1988, *Government of Gibraltar and Gibraltar Development Corporation*, du 12 juillet 1993, *Codorniu*, du 18 mai 1994 et *Freistaat Sachsen*, du 15 décembre 1999). L'enjeu consiste à ce que les régions ayant des pouvoirs législatifs puissent disposer d'une légitimation active directe qui leur permette de contester des actes communautaires, également de caractère général, lorsque ceux-ci affectent leurs compétences et enfreignent la légalité communautaire. Il s'agit, en définitive, d'une légitimation du type de celle dont disposent actuellement les institutions communautaires et les états membres (art. 260 TCE), mais qui serait limitée aux cas où les compétences ou les pouvoirs des régions seraient affectés.

Cette demande, qui a été formulée essentiellement –parmi d'autres instances– par la Conférence des Présidents des Régions à pouvoirs législatifs lors de sa conférence de Florence (14 et 15 novembre 2002) et par la Conférence des assemblées législatives régionales de l'Union européenne (CALRE) lors de diffé-

rentes réunions depuis sa constitution à Oviedo en octobre 1997, et qui figurait également dans la version intermédiaire du Rapport Lamassoure, déjà cité, n'a été prise en compte ni dans le Projet de traité constitutionnel, ni dans le projet élaboré par la Convention, ni dans le texte issu de la Conférence intergouvernementale. En effet, l'article 365 du TCUE reprend en substance l'actuelle réglementation de l'article 230 du TCE avec quelques légères modifications, peu importantes d'un point de vue général (l'objet du recours est étendu aux actes réglementaires –non législatifs– qui les affectent directement et on prévoit la possibilité de créer dans les normes de création d'organes et d'organismes de l'Union des mécanismes et des conditions spécifiques pour contester leurs actes destinés à produire des effets juridiques). Il n'y a par conséquent PAS DE CHANGEMENT SIGNIFICATIF concernant le recours en annulation, les régions restant soumises au régime qui s'applique aux particuliers.

Nonobstant ce qui précède, le Projet de traité constitutionnel a introduit DEUX NOUVELLES DISPOSITIONS en ce qui concerne la contestation des actes généraux (législatifs) de l'Union, qui peuvent donner aux régions disposant de pouvoirs législatifs certaines POSSIBILITÉS D'INTERVENTION auprès de la CJCE pour défendre leurs intérêts et leurs pouvoirs face à des actions communautaires qui ne seraient pas conformes au droit et, en particulier, qui ne respecteraient pas le principe de subsidiarité:

- En premier lieu, la légitimation reconnue au COMITÉ DES RÉGIONS pour déposer des recours contre les actes législatifs européens qui violent le principe de subsidiarité et qui requièrent la consultation préalable du propre Comité. Cette voie permettra en effet aux régions, pour autant que les régions disposant de pouvoirs législatifs puissent adopter une position propre au sein du Comité et que ce dernier l'accepte, de faire valoir auprès de la CJCE les violations du principe de subsidiarité qu'elles considéreront de façon collective (article 8 du Protocole sur la subsidiarité).

- En second lieu, il existe la possibilité, cette fois-ci implicite à la propre disposition du Protocole, de transmettre à la CJCE, PAR LE BIAIS DU GOUVERNEMENT NATIONAL respectif et selon l'ordre interne de chaque État, les contestations d'actes législatifs européens que les parlements nationaux ou une de leurs chambres souhaiteraient déposer. Dans la mesure où un mécanisme de consultation a été établi avec les parlements régionaux, il semble raisonnable de penser que ceux-ci peuvent également proposer au parlement national, ou à une de ses chambres, la contestation de l'acte législatif qui aura été finalement approuvé par l'Union, s'il a été approuvé contre l'avis émis par le parlement. Quoi qu'il en soit, pour être effective, la contestation d'un parlement régional doit passer par deux phases préalables avant d'arriver à la CJCE: le parlement national, puis le gouvernement national qui est l'organe à travers lequel le Protocole établit qu'il faut canaliser le recours. Il va de soi que l'efficacité de ce mécanisme requiert l'existence d'un accord entre les trois acteurs (parlements régionaux, parlement national et gouvernement de l'état), qui devrait être formalisé de façon appropriée à travers l'instrument juridique adéquat et qui pourrait faire référence non seulement à la possibilité de demander la contestation

des dispositions édictées par la Communauté, mais également à la possibilité de participer à certaines activités précontentieuses ou au sein du processus juridictionnel.¹

4.5 La participation des parlements régionaux à travers le Comité des Régions: limitations

Créé par le Traité de Maastricht de 1992, le Comité des Régions est maintenu dans sa CONFIGURATION DE BASE dans le Projet de traité constitutionnel. Ceci signifie que le Comité continue d'être l'organe (il n'a pas atteint le rang d'institution) auquel est confiée la participation collective et conjointe dans l'Union européenne des collectivités locales, des régions administratives et des régions à pouvoirs législatifs. Le Comité des Régions a RENFORCÉ SON POIDS dans le système institutionnel de l'Union étant donné qu'il a augmenté le champ de son intervention consultative et, d'autre part, parce qu'il a obtenu une légitimation active pour accéder à la CJCE, que ce soit pour défendre ses prérogatives (art. 365.3 TCUE) ou pour contester des actes législatifs qui violeraient, à son avis, le principe de subsidiarité (article 8 du Protocole sur le principe de subsidiarité, au regard de l'article 365 du TCUE).

Nonobstant ce qui précède, la demande des régions disposant de pouvoirs législatifs d'avoir une position propre au sein du Comité, exprimée par la Conférence des Présidents et par la CALRE, est restée sans suite, ce qui signifie que cet organe continue de souffrir du problème essentiel qui l'affecte depuis sa création, à savoir L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DE SA COMPOSITION, étant donné qu'il rassemble des collectivités de nature très diverse comme les collectivités locales, les régions administratives et les régions à pouvoirs législatifs, qui sont reconnues par les constitutions nationales respectives comme étant des instances représentatives de gouvernance disposant

1. La possibilité de voir les collectivités sous-nationales accéder indirectement à la CJCE conformément à l'ordre interne s'est déjà matérialisée en Espagne. La participation indirecte des communautés autonomes dans les procédures précontentieuses de la Commission des Communautés Européennes et dans les affaires liées à la Cour de Justice a été permise grâce à la conclusion d'une série d'accords au sein de la Conférence des Affaires Européennes. Le premier de ces accords –celui du 29 novembre 1990, adopté par la Conférence citée et publié par la Résolution du 7 septembre 1992– prévoit l'intervention des communautés autonomes, aussi bien dans la phase précontentieuse que dans la phase juridictionnelle des recours pour violation qui affectent leurs compétences.

Cette participation s'est étendue par la suite à d'autres cas en vertu de l'Accord du 11 septembre 1997 (Résolution du Sous-secrétariat du Ministère de la Présidence du 24 mars 1998), adopté au sein de la Conférence des Affaires Européennes. C'est ainsi, par exemple, qu'elle a été étendue aux cas où une communauté autonome souhaiterait qu'une disposition adoptée par une institution communautaire soit contestée par l'Espagne parce qu'elle estime qu'elle présente un vice d'illégalité et qu'elle affecte le champ de ses compétences, ou à d'autres cas où la communauté autonome souhaiterait déposer un recours pour inaction parce que l'absence d'action d'une institution communautaire lui porte préjudice, et aux recours pour violation que le Royaume d'Espagne pourrait former contre un autre état membre. Dans toutes ces procédures, les communautés autonomes jouissent au niveau interne d'un droit de demande afin de déposer le recours correspondant et, le cas échéant, de suivi de la procédure, peuvent soumettre des propositions et désigner des assesseurs en vue d'assister l'avocat général dans son action auprès de la Cour de Justice.

d'institutions et de pouvoirs de caractère national. Cette hétérogénéité fait en sorte qu'il est très difficile que le Comité représente d'une façon adéquate les régions à pouvoirs législatifs dans l'Union européenne et, par conséquent, qu'il soit le canal permettant de présenter ses positions auprès de l'Union.

Ceci dit, il ne faut pas écarter la possibilité que, à l'avenir, à travers la conclusion d'accords internes au sein du propre Comité entre les différentes collectivités territoriales représentées et en vertu de l'autonomie réglementaire dont il jouit, on puisse accorder un rôle spécifique aux régions législatives et que le Comité puisse devenir une plate-forme qui assure leur présence dans l'Union. Dans ce cas, les parlements régionaux pourraient également jouer un rôle dans la formation de ces positions, principalement un rôle d'impulsion, de participation et de contrôle.

5. Conditions de base pour la participation des parlements régionaux

Comme nous l'avons déjà indiqué plus haut, deux conditions de base doivent être remplies pour permettre une participation efficace des parlements régionaux dans les processus de décision européens: (i) que l'information soit transmise de façon adéquate aux parlements régionaux (alinéa 3.1); (ii) que les parlements régionaux aient une structure interne adéquate et, plus particulièrement, qu'ils se dotent des mécanismes appropriés de relation avec leur gouvernement respectif (alinéa 3.2).

5.1 La transmission d'information aux parlements régionaux

Il ne fait aucun doute que le fait de disposer d'une information complète et de la documentation correspondant aux propositions législatives européennes et, en particulier de la Commission en tant que principale institution d'initiative législative, est une CONDITION ESSENTIELLE pour pouvoir participer au mécanisme d'application et de contrôle du principe de subsidiarité et, en général, à tous les processus de décision communautaire. En outre, cette information doit être disponible suffisamment à l'avance et en temps utile afin de pouvoir intervenir selon les modalités d'intervention ou de participation qui seront possibles ou qui auront été choisies, comme nous le verrons plus loin.

Le Projet de traité constitutionnel prévoit déjà une transmission automatique et directe d'informations et de documentations aux parlements nationaux de la part de la Commission, du Conseil et du Léta, dans le but de faciliter leur intervention dans la procédure d'application du principe de subsidiarité (Protocole sur la fonction des parlements nationaux dans l'Union Européenne, en particulier les articles 1.^{er} et 2, et Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, article 4). Si les parlements régionaux doivent pouvoir participer à cette procédure à travers un système de consultation par les parlements nationaux, il est évident qu'ils doivent disposer tout aussi vite (voire plus vite) de l'information et de la documentation correspondante afin de pouvoir intervenir en temps utile. Cette rapidité ne peut être assurée qu'à travers une transmission automatique, à partir des propres institutions communautaires (bien que sans contraintes de la part de la CJCE) ou des parlements nationaux, de toute la documentation correspondant aux initiatives législatives. Il semble que l'adoption d'une disposition spécifique et

expresse sur cette question dans l'ordre communautaire ou, plus facilement, dans l'ordre interne de chaque état, est nécessaire pour garantir la possibilité de participation des parlements régionaux.

5.2 Une structuration interne adéquate des parlements régionaux et une relation appropriée avec les gouvernements afin de favoriser une participation parlementaire efficace

Une autre condition indispensable pour pouvoir mettre en oeuvre une participation effective dans le processus de décision communautaire, et plus concrètement dans la procédure d'application du principe de subsidiarité, est la nécessité de se doter d'une STRUCTURATION INTERNE ADÉQUATE à cette fin et aux caractéristiques du processus en question (en particulier en ce qui concerne les termes dans lesquels doivent se produire les différentes interventions). Cette structuration interne adéquate intervient au moins à deux niveaux:

- D'un côté, le respect de l'organisation et du fonctionnement internes du parlement, qui doivent s'adapter aux besoins résultant de cette procédure de participation.
- D'un autre côté, le respect de la relation entre le parlement et le gouvernement qui doit prendre des formes qui s'adaptent également aux nouvelles nécessités et finalités de la participation.

L'orientation concrète que prendra cette participation, dans les deux lignes indiquées, dépendra en grande mesure de la MODALITÉ DE PARTICIPATION qui sera choisie. Dans ce sens, on peut affirmer qu'il existe au moins deux grands modèles distincts:

- Une participation visant à FORMER UNE POSITION PROPRE du parlement au regard des différentes propositions législatives provenant de l'Union, qui sera transmise ensuite avec un caractère contraignant aux organes internes correspondants (soit le propre gouvernement, s'il possède des canaux de participation, une voie nationale interne ou directes dans l'Union; soit le parlement national, en particulier dans le cas de la procédure d'application du principe de subsidiarité).
- Une participation davantage orientée sur le DÉBAT PUBLIC des différentes positions politiques au sujet des propositions législatives provenant de l'Union, qui vise à promouvoir et à contrôler, dans la mesure du possible, l'action des acteurs internes intervenant directement dans le processus de décision à travers des comparutions, des débats généraux et d'autres instruments qui permettent de débattre des principales affaires importantes proposées par la Commission et d'en faire le suivi. Dans cette voie, il n'est pas indispensable que le parlement se prononce sur toutes les propositions émanant de la Commission ni qu'il essaie de rendre ses propositions contraignantes ou de les imposer. C'est une participation orientée davantage sur le débat que sur la décision, mais qui peut avoir

une grande influence sur les positions qu'adopteront finalement les organes qui interviennent directement, comme le montre l'expérience de la participation parlementaire britannique, en particulier de la Chambre des Communes. Au Royaume-Uni, en effet, la participation des Communes se centre davantage sur l'analyse du contexte et sur les implications des propositions normatives communautaires que sur la volonté de définir une position «nationale» sur celles-ci. En réalité, cette intervention des Communes, qui passe d'abord par un Comité hautement spécialisé jouissant d'un support technique considérable, prépare le terrain à la participation effective du parlement dans les affaires qu'il considère véritablement importantes et sur lesquelles il centrera ensuite ses efforts afin d'influencer la position britannique.

Dans le second modèle, il est encore plus important de débattre du programme législatif de la Commission et des présidences successives du Conseil que des propositions législatives concrètes. Quoi qu'il en soit, il est fondamental –dans les deux modèles que nous venons de résumer de façon très sommaire– que le parlement dispose d'une organisation et d'un fonctionnement adéquats, qu'il reçoive une assistance suffisante et qu'il dispose du support technique nécessaire pour pouvoir préparer les travaux et remplir sa fonction de manière efficace.

Conclusions

1. Si le principe de subsidiarité est présent dans le processus d'intégration européenne depuis les traités fondateurs des Communautés, ce n'est qu'avec le Traité de Maastricht de 1992 qu'il est devenu un principe fondamental de la délimitation des compétences entre les états membres et les Communautés.

Dans le Traité de Maastricht, et dans les réformes successives des traités d'Amsterdam et de Nice, le principe de subsidiarité apparaît dans une double dimension: en tant que critère politique ou règle de raison (*rule of reason*) pour l'attribution de compétences aux Communautés, qui se concrétise précisément dans l'éventail de pouvoirs que les traités confèrent à la Communauté; et en tant que principe juridique qui régit l'exercice des compétences non exclusives de la Communauté, en établissant un critère visant à évaluer si, et en quelle mesure, la Communauté doit exercer les compétences dont elle dispose. Ce principe possède un caractère juridique et son respect peut être soumis au contrôle de la CJCE.

2. L'application du principe de subsidiarité a été confiée essentiellement à la Commission, qui doit examiner ses propositions législatives à la lumière de ce principe et les motiver sous ce point de vue. Les critères d'application de ce principe ont été établis dans différents actes et normes communautaires parmi lesquels on soulignera les Conclusions des Conseils de Birmingham (octobre 1992) et d'Édimbourg (décembre 1992), l'Accord Interinstitutionnel du Parlement Européen, le Conseil et la Commission d'octobre 1993 portant sur cette question. Finalement, le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité annexé au Traité d'Amsterdam a repris les critères établis auparavant et a établi un *guide d'utilisation* destiné à l'application du principe de subsidiarité.

Le principe de subsidiarité a été appliqué principalement sous forme d'autotest de contrôle par la Commission. Il s'agit par conséquent d'un contrôle politique et interne à travers lequel la Commission soumet ses initiatives à un test de nécessité (évaluation de la nécessité de l'action de la Communauté pour réaliser les objectifs des traités) et à un test d'efficacité (évaluation de la dimension et des effets de l'action envisagée pour vérifier que ses objectifs peuvent être mieux réalisés au niveau européen). Ce contrôle peut être révisé par la suite, selon les mêmes critères, par le Conseil et par le Parlement Européen.

3. La CJCE peut réviser les actes communautaires à la lumière du principe de subsidiarité, compte tenu de son caractère juridique et de son appartenance au droit originaire. Le travail réalisé par la CJCE, dans la révision du respect de ce principe, a révélé une grande déférence envers le législateur communautaire et une tendance à accepter les motifs avancés par la Commission pour justifier ses actions. En général, le principe de subsidiarité a servi à justifier la nécessité et l'efficacité de l'action communautaire réalisée et non à y opposer des limites en faveur de la compétence des états membres.

4. L'insatisfaction généralisée quant à l'efficacité de l'application du principe de subsidiarité propulsa cette question au cœur du débat sur le processus de réforme de l'Union ouvert après l'échec du Traité de Nice. La Convention proposa un mécanisme de contrôle politique préalable appliqué aux propositions législatives de l'Union, incombant aux parlements des états membres, avec un contrôle juridictionnel suivant l'approbation des actes législatifs, incombant à CJUE, qui fut approuvé, pour l'essentiel, par la CIG et qui a été introduit aujourd'hui dans le Projet de traité constitutionnel sous la forme d'un protocole spécifique.

C'est ainsi que le principe de subsidiarité est devenu un principe fondamental de l'exercice des compétences partagées de l'Union qui intervient à trois moments différents: en premier lieu, dans la préparation des propositions législatives de l'Union, en particulier de la Commission, via l'élaboration d'une fiche de subsidiarité qui justifie les propositions sous cet angle et la réalisation de larges consultations; ensuite, à travers un mécanisme d'alerte rapide, qui consiste en une procédure de contrôle externe, de caractère politique et *ex ante* des propositions législatives de l'Union, qui incombe aux parlements des états membres et qui dispose d'une efficacité suspensive; et en troisième lieu, une fois que les actes législatifs sont approuvés, à travers le contrôle juridictionnel de la CJCE à la demande des états membres ou du Comité des Régions.

5. Dans la phase de préparation des actions communautaires et de façon spécialement formalisée lorsqu'il s'agit de propositions législatives, l'application du principe de subsidiarité exige de tenir compte du niveau régional de gouvernance et d'évaluer les effets que les actions envisagées peuvent avoir à ce niveau. La justification des propositions qui doit figurer dans la *fiche de subsidiarité* doit également tenir compte du niveau régional de gouvernance et de l'impact que la proposition peut avoir sur ce dernier.

6. Aussi bien le Projet de traité constitutionnel (article 47.3) que le Protocole sur l'application du principe de subsidiarité (article 2) se trouve à la base d'une obligation de la part de la Commission de réaliser de larges consultations sur les propositions qu'elle souhaite mettre en œuvre, qui doivent également inclure les régions disposant de pouvoirs législatifs quand elles sont concernées.

Les principes et les normes minimales de ces consultations ont été établis par deux Communications de la Commission, datant du 11 décembre 2002 et du 19 décembre 2003, d'après la philosophie qui inspire le Livre blanc sur la gouvernance en Europe.

Ces consultations se structurent comme des audiences régulières avec des associations de collectivités régionales sur le programme de travail annuel de la Commission et sur les principales initiatives qui ont une incidence territoriale avant l'ouverture des processus formels de décision et au plus haut niveau de représentation.

Le fait que ce dialogue soit structuré à travers des associations de collectivités territoriales empêche que les régions disposant de pouvoirs législatifs, et les autres collectivités, puissent exprimer individuellement leurs intérêts. Indépendamment du fait qu'on poursuive à l'avenir les efforts mis en oeuvre dans le but d'obtenir que les régions à pouvoirs législatifs concernés puissent se faire entendre directement et individuellement par la Commission, le défi actuel consiste à créer les associations et les groupements qui pourront représenter de façon adéquate et collective leurs intérêts: d'une part, en tant que régions à pouvoirs législatifs et, d'autre part, en tant que porteurs d'intérêts matériels, dans le domaine économique, social ou culturel, qui peuvent être variés et qui doivent déboucher sur un groupement leur permettant d'être présents dans le processus de décision communautaire.

7. Dans le cadre du mécanisme d'alerte rapide, les parlements régionaux doivent être consultés par les parlements respectifs des états membres quand c'est nécessaire. Les conditions, la procédure et les effets de cette consultation doivent être abordés de façon interne par chaque État, qui doit adopter les décisions correspondantes. Bien que la décision à cet égard doive être prise selon les règles et les traditions de chaque État, nous croyons qu'il est possible de formuler quelques critères généraux qui pourront orienter ces décisions:

- i L'établissement de la procédure et de la méthode de consultation doit faire l'objet d'un accord de base entre le parlement national et les parlements régionaux.
- ii Les propositions législatives communautaires qui sont projetées sur les compétences législatives des régions ou qui les affectent, ou qui doivent être appliquées ou exécutées par les régions ou qui leur imposent une charge quelconque doivent faire l'objet d'une consultation auprès des parlements régionaux.
- iii La consultation doit permettre aux parlements régionaux de formuler leur position et de l'exprimer au parlement national.
- iv La position des parlements régionaux concernés doit être prise en compte par le parlement national au moment où il élabore son avis et doit être déterminante lorsque la compétence interne sur la proposition législative est exclusivement du ressort des régions.

8. En ce qui concerne le contrôle juridictionnel ultérieur exercé sur les actes législatifs, la demande traditionnelle des régions à pouvoirs législatifs de pouvoir accéder à la CJCE n'a pas été reprise dans le Projet de traité constitutionnel. À cet égard, les régions continuent de recevoir le même traitement que les particuliers en matière de recours pour annulation, de sorte qu'elles ne pourront le former que contre les actes non législatifs dont elles seraient les destinataires ou qui les affecteraient de façon directe ou indirecte.

Ceci dit, le Projet de traité constitutionnel a introduit deux nouvelles dispositions qui peuvent donner aux régions disposant de pouvoirs législatifs certaines possibilités d'intervention auprès de la CJCE pour défendre leurs intérêts:

- i La légitimation reconnue au Comité des Régions pour déposer des recours contre les actes législatifs européens qui violent le principe de subsidiarité et qui requièrent la consultation préalable du propre Comité, qui pourrait permettre aux régions de faire valoir auprès de la CJCE les violations du principe de subsidiarité qu'elles considéreront de façon collective;
- ii La possibilité, implicite au Protocole, de transmettre à la CJCE, par le biais du gouvernement national respectif et selon l'ordre interne de chaque État, les contestations d'actes législatifs européens que les parlements nationaux ou une de leurs chambres souhaiteraient déposer.

Dans la mesure où un mécanisme de consultation a été établi avec les parlements régionaux, il semble raisonnable de penser que ceux-ci peuvent également proposer au parlement national la contestation de l'acte législatif qui aura été finalement approuvé par l'Union, s'il a été approuvé contre l'avis émis par le parlement. Il va de soi que l'efficacité de ce mécanisme requiert l'existence d'un accord entre les trois acteurs (parlements régionaux, parlement national et gouvernement de l'état), qui devrait être formalisé de façon appropriée à travers l'instrument juridique adéquat.

9. Le Comité des Régions a renforcé son poids dans le système institutionnel de l'Union, étant donné qu'il a augmenté le champ de son intervention consultative et qu'il a obtenu une légitimation active pour accéder à la CJCE, que ce soit pour défendre ses prérogatives ou pour contester des actes législatifs qui violeraient, à son avis, le principe de subsidiarité.

Nonobstant ce qui précède, la demande des régions disposant de pouvoirs législatifs d'avoir une position propre au sein du Comité est restée sans suite, ce qui signifie que cet organe continue de souffrir du problème essentiel qui l'affecte depuis sa création, à savoir l'hétérogénéité de sa composition, qui l'empêche de représenter de façon adéquate les régions à pouvoirs législatifs. Il ne faut cependant pas écarter à l'avenir, en vertu de l'autonomie réglementaire dont il jouit, qu'on puisse accorder un rôle spécifique aux régions législatives et que le Comité puisse devenir une plate-forme qui assure leur présence dans l'Union.

10. Deux conditions de base doivent être remplies pour permettre une participation efficace des parlements régionaux dans les processus de décision européens:

- i Que l'information soit transmise aux parlements régionaux de façon adéquate et en temps utile pour permettre leur intervention, selon la modalité qu'ils auront choisie.
- ii Que les parlements régionaux aient une structure interne adéquate et, plus particulièrement, qu'ils se dotent des mécanismes appropriés de relation avec leur gouvernement respectif.

The principle of subsidiarity in the European Union

Its sanctioning in the Treaty for a European constitution
and the perspectives for regions with legislative powers
and particularly for their parliaments

ENOCH ALBERTÍ

*Professor of constitutional law
at the Universitat de Barcelona*

ENRIC FOSSAS

*Head of Research at the Institut
d'Estudis Autonòmics*

MIQUEL ÀNGEL CABELLOS

*Research area at the Institut
d'Estudis Autonòmics*

Contents

Introduction	139
1. The evolution of the principle of subsidiarity in constructing Europe. . .	140
1.1 Introducing subsidiarity into community debate	140
1.2 Subsidiarity as the main principle of community Law in the Maastricht Treaty	141
1.3 Interpretative rules for applying the principle of subsidiarity: Protocol no. 30 annexed to the Treaty of Amsterdam	142
2. Application of the principle of subsidiarity and its control by european institutions	144
2.1 Internal political control of the principle: the effectiveness test	144
2.2 Legal control of the principle of subsidiarity by the European Court of Justice: deference towards the community legislator	146
A) Direct refusal to apply the principle in favour of member states: the principle of subsidiarity cannot be used to allow national legislation to violate community legislation	147
B) Analysis of the need of community legislation to accept, unquestioningly, the arguments of the Community legislator.	148
C) Judgements where the Court has carried out its own analysis regarding compliance with the principle of subsidiarity.	150
3. The principle of subsidiarity in the draft Treaty establishing a european constitution	153
3.1 The principle of subsidiarity in the debate on the future of the Union .	153
3.2 Inclusion and function of the principle of subsidiarity in the draft Constitutional Treaty	154

3.3 The system for applying and monitoring the principle of subsidiarity .	156
A) When drawing up draft legislation	156
B) The early warning system	157
C) Later legal control	158
D) Annual report of the Commission	159
4. The principle of subsidiarity and regions with legislative powers in the draft Constitutional Treaty: special consideration of the role of regional parliaments	160
4.1 Taking regions into account in drawing up draft legislation	160
4.2 Possible regional involvement in the Commission's preparatory consultation phase	162
4.3 Possible involvement of regional parliaments in the <i>ex ante</i> control mechanism of the principle of subsidiarity	164
4.4 Access of regional parliaments to the Court of Justice in order to defend the principle of subsidiarity	165
4.5 Involvement of regional parliaments through the Committee of the Regions: limitations	167
5. Basic premises for involving regional parliaments	169
5.1 Sending information to regional parliaments	169
5.2 An appropriate internal structure for regional parliaments and an appropriate relation with governments as a basis for effective parliamentary involvement	170
Conclusions	172

Introduction

The idea of subsidiarity is as old as the organisation of any human group within which work is divided up. Its theoretical formulation dates back to Aristotle (*Politica*) and, to date, we may also find it in doctrines as diverse as radical anarchism (Proudhon), Catholicism (the papal encyclical *Quadragesimo anno*, 1931), liberalism (Stuart Mill) and personalism and federalism (Mounier). In political terms, the principle of subsidiarity has been put forward both with reference to the relations to be established between society (and individuals) and public powers, as well as to organise relations between the different powers of a community. It is therefore no surprise that subsidiarity has been associated with the democratic ideas of self-government, the responsibility of governments, political freedom, division of powers and respect for identity and diversity, but also for efficiency and solidarity (*subsidium*). In this respect, the idea of subsidiarity may be applied to any political organisation where power is located at different levels, and that is why it has been used with regard to local authority, federal organisation and community structure. In any of these contexts, the principle may be upheld that public actions must be decided in the closest way possible to citizens and therefore at the lowest level where certain objectives may be appropriately achieved, while the higher levels must only act when these objectives go beyond the capacities of the lower levels.

1. The evolution of the principle of subsidiarity in constructing Europe

1.1 Introducing subsidiarity into community debate

In the process of European integration, the nature and significance of the principle of subsidiarity has been, and still is, the object of lively debate between political agents and those studying community legislation. In recent years, the construction of Europe has been influenced by a series of reviews of the founding European Treaties, the Single European Act (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) and Nice (2001), each one drawn up by the corresponding Intergovernmental Conference. After the Conference of Nice, and given its disappointing results, the Council of Europe launched a detailed debate on the future of the Union and held a European Convention to tackle the far-reaching institutional reforms that were pending, as well as to take a first step towards a European constitution. The draft Constitution, presented by the Convention to the Intergovernmental Conference (2003-2004), became the «Treaty establishing a European constitution» or Constitutional Treaty (CT), signed in Rome on the 29th of October 2004 by the heads of state and government and currently being ratified by the member states. Throughout the evolution of the European Union as a supranational state, subsidiarity has gradually acquired more importance precisely because people have tried to find, in this principle, a POLITICAL AND LEGAL INSTRUMENT to define an essential issue: THE DIVISION OF POWER between European institutions and the member states. We must therefore analyse the path taken by the principle of subsidiarity in the construction of Europe.

The principle according to which the Community must only act when an objective can be achieved under better conditions at a community level than by the States was already to be found in a GERMINAL STATE in the CECA Treaty (art. 5), and implicitly in the Treaty of Rome (art. 308). Similarly, the principle of subsidiarity was EFFECTIVELY INTRODUCED into debates on the construction of Europe by the European Parliament when discussing the «Draft Treaty establishing the European Union», drawn up and approved by the Chamber in 1984, although in 1982 the European Parliament had declared that «the principle of subsidiarity is one of the essential principles of the Union». This draft Treaty contained subsidiarity as a constitutional standard of federal inspiration which would be applied to the relevant powers of the Union and member states. However, the Intergovernmental Conference of Luxembourg did not pass the Parliament's draft but a more modest

document known as the Single European Act 1986 (SEA), modifying community Treaties and establishing the basis for constructing a single market. The SEA limited the scope of the principle of subsidiarity to the area of environmental protection, but substituted unanimity with a qualified majority in order for the Council of Ministers to approve the legislation deemed necessary to create a free market at the end of 1992. This provision established the conditions for the imminent positioning of subsidiarity at the centre of community debate.

1.2 Subsidiarity as the main principle of community Law in the Maastricht Treaty

It is not by chance that the Treaty on the European Union (TEU) or Maastricht Treaty (1992) converted subsidiarity into a KEY PRINCIPLE in community law. In its preamble, the member states declared that they were resolved to «continue the process of creating an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen in accordance with the principle of subsidiarity».

Its article A also repeated the idea of creating «an ever closer union among the peoples of Europe, in which decisions are taken as closely as possible to the citizen», while article B demanded that community institutions, when pursuing their own goals, should «respect... the principle of subsidiarity». The new article 3B of the Treaty establishing the European Community (TEC) also establishes subsidiarity as a legal principle, stating that:

The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein. In areas which do not fall within its exclusive competence, the Community shall take action, in accordance with the principle of subsidiarity, only if and in so far as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the member states and can therefore, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community. Any action by the Community shall not go beyond what is necessary to achieve the objectives of this Treaty.

As stated in Maastricht, the principle of subsidiarity had a dual function: a) as a POLITICAL PRINCIPLE establishing a rule of reason (or common sense) in dividing powers constitutionally between States and the Community (preamble and article A of the TEU); and b) as a LEGAL PRINCIPLE regulating the exercise of powers not exclusive to the Community (article 3B TEC), the application of which, according to the Treaty itself (article L), may be controlled legally by the European Court of Justice (ECJ).

The instigation of the principle coincided with a clear expansion of the Community's powers to new areas, and that is why its proclamation was seen by some as a CAUTIOUS REACTION on the part of member states faced with the federal transformations taking place in Europe. The ECJ played an important role in this expansive trend in the Community and its case law on the force and effects of Community Law, especially judgements in the sixties and seventies on the DIRECT EFFECT AND

PRIMACY of the principle over State Law (judgements *Vand Gend en Loos*, *Costa vs. ENEL*, *Simmenthal*). Such a doctrine, federal or «supranational» in nature, was accepted by member states because it was offset by their dominance in community lawmaking. However, the climate of economic recession at the time, the problems arising from the ratification of the Treaty (Danish and French referendums), together with the aforementioned rejection by States of the accelerated enlargement of community powers, led to intense debate on the interpretation to be given to the principle of subsidiarity. Community institutions themselves made a great effort to CLARIFY ITS SIGNIFICANCE AND APPLICATION, even before the Treaty came into effect. A good example of this attitude is reflected in the Conclusions of the EXTRAORDINARY COUNCIL OF BIRMINGHAM (October 1992), and in those of the EUROPEAN COUNCIL OF EDINBURGH, in December 1992, which contained an «manual» for applying article 3B of the Treaty, establishing some basic principles, guidelines and procedures and practices, which we shall refer to later. Before the Council of Edinburgh, the Commission had already approved a Communication to the Council and to the European Parliament (27th September 1992), and the latter had adopted a Resolution on the application of the principle (18th November 1992). Finally, a little before the Treaty came into force, an Interinstitutional Conference was held in Luxembourg (25th October 1993), bringing together the Parliament, Commission and Council, which led to an INTERINSTITUTIONAL AGREEMENT on the procedures for applying the principle of subsidiarity.

1.3 Interpretative rules for applying the principle of subsidiarity: Protocol no. 30 annexed to the Treaty of Amsterdam

Subsidiarity and the debates around it will continue throughout the process of the economic and political integration of Europe, as it gradually becomes federalised and towards its constitutionalisation. The planned modification of the Maastricht Treaty was carried out at the Intergovernmental Conference of 1996, whose aim was to bring Europe closer to citizens, improve how the Union worked and prepare it for enlargement, as well as providing it with greater external capacity. During the preparatory work of the Conference, no-one doubted that the principle of subsidiarity had to be included in the new Treaty but all the institutional agents (member states, Commission, Parliament, Committee of the Regions and ECJ) made suggestions as to its interpretation and future application in the light of the experience acquired since it had been formally introduced. Among the many proposals made at that time, of interest here and worthy of attention are those proposing AN EXTENSION OF THE PRINCIPLE TO REGIONAL AND LOCAL BODIES. For example, the governments of Austria and Belgium proposed this, and the Committee of the Regions as well, which defended a new formulation of the principle as a criterion to divide powers among all levels of governments represented by the European Union.

Finally, the TREATY OF AMSTERDAM, signed in October 1997 (although it did not come into force until 1999), did not introduce ANY SUBSTANTIAL CHANGES with regard to the principle of subsidiarity, which was regulated in the preamble, in article 2 and particularly in article 5, with the same wording as it had had in the

Maastricht Treaty. The new Treaty introduced a «PROTOCOL on the application of the principles of subsidiarity and proportionality» (Protocol 30), accompanied by a DECLARATION on this area. The Conference took note of another Declaration on subsidiarity adopted by the governments of Germany, Austria and Belgium, stating that the principle did not only concern member states but also «their entities to the extent that they have their own law-making powers conferred on them under national constitutional law». This Protocol, which has the same legal standing as the Treaty, essentially contains the Declarations of Birmingham, the Conclusions of Edinburgh and the Interinstitutional Agreement of 1993, and establishes that all community institutions are responsible for ensuring that the principle of subsidiarity (and proportionality) is complied with, bearing in mind that it is a dynamic concept which allows both the extension and restriction of community intervention depending on the circumstances in each case. The next review of the Treaties was discussed in the Intergovernmental Conference in NICE in 2000, which aimed to introduce significant institutional reforms concerning the enlargement of the Union, concluded without sufficient support in the Treaty of Amsterdam. There is general agreement that the Treaty of Nice (2001) missed the chance to carry out the necessary reforms and proof of this was the holding of another Intergovernmental Conference in 2004, adopting a «Declaration on the future of the European Union» which called for a wider and more far-reaching debate on this future. The later Declaration of Laeken adopted by the European Council in 2001, agreed that the Intergovernmental Conference of 2004 would take, as its point of departure, the work of a European Convention which would be set up by the latter. The truth is that the institutional reforms introduced in Nice (procedures for adopting decisions in the Council, composition and organisation of the Commission, enlargement of the Parliament, reforms of the jurisdictional system and auxiliary bodies) had no affect at all on the regulations of the time regarding the principle of subsidiarity. The aforementioned Declaration adopted at Nice contained, among the issues that had to be tackled in the debate on the future of the Union, «... how to establish and monitor a more precise delimitation of competencies between the European Union and the member states, reflecting the principle of subsidiarity...». Later on we will see how the issue of subsidiarity was treated in the Convention and finally incorporated into the Constitutional Treaty (CT). But first we must see how this principle has been applied to date by European institutions.

2. Application of the principle of subsidiarity and its control by european institutions

2.1 Internal political control of the principle: the effectiveness test

As has already been mentioned, article 5 of the TEC contained the dual function of the principle of subsidiarity: as a POLITICAL PRINCIPLE FOR DIVIDING POWERS and as a LEGAL PRINCIPLE FOR EXERCISING POWERS NOT EXCLUSIVE to the Community. The first can be found at the start of the article, where it states that «The Community shall act within the limits of the powers conferred upon it by this Treaty and of the objectives assigned to it therein». The problem when applying this aspect of the principle is that the European Treaties, unlike federal Constitutions, do not attribute specific areas to the Community but impose certain goals to be achieved and specific functions to be fulfilled. This system of dividing powers in the Union is *purpose-oriented* and *purpose-bound*. Even within this system, those powers expressly defined by Treaties must be distinguished from so-called subsidiary powers (art. 308 TEC) and «implicit» powers recognised by the European Court of Justice. Consequently, the first paragraph of art. 5 TEC is applied to all kinds of Community powers and requires that each intervention by the Community must have a LEGAL BASIS providing it with the capacity to exercise these, whose conditions must be JUSTIFIED in the preamble of any measure adopted.

The application of the second aspect of the principle of subsidiarity, as a legal principle governing the exercising of powers that are not exclusive to the Community, is much more complex and, in this respect, it has rightly been stated that the implementation of subsidiarity almost presents as many problems as it aims to solve. Firstly, because the singular community system for dividing competences, as has already been mentioned, does not contain a list of areas that correspond to the Community, the States or both, this being the first problem in determining the scope of application for the principle. Secondly, article 5 of the TEC (Treaty Establishing the European Community) establishes that the Community does not have any competence in the case of doubt, but uses some criteria («the objectives of the proposed action cannot be *sufficiently achieved*»; «*that they can, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved by the Community*») which leave a large area open to interpretation.

With respect to the first point, it should be repeated that the Treaties do not contain any list of powers that are exclusive to the Community, and although ECJ

case law has admitted these exist (at present only in three areas), there are no effective criteria to determine what they are. In spite of the assumption of competence in their favour, neither is there a clear definition in the Treaties of powers that are exclusive to the States. The ECJ has also recognised these powers but there are numerous mechanisms that allow the gradual interference of the community in state powers. Finally, there is no clear definition of the field of shared powers, which the principle of subsidiarity is expressly designed for: a distinction must be made between concurrent powers per se (States maintain competence until the Community decides to intervene) and complementary powers, and there are different situations with respect to exercising those powers in the first category.

The principle of subsidiarity is applied to these kinds of powers based on the basic principles, guidelines and procedures and practices established in the aforementioned PROTOCOL NO. 30 annexed to the Treaty of Amsterdam which, as we have already mentioned, essentially brings together the Declaration of Birmingham, the Conclusions of Edinburgh and the Interinstitutional Agreement of 1933. It should be remembered that, in accordance with article 5 of the TEC, community intervention is justified if it can be shown that the objectives of the proposed action «cannot be achieved sufficiently by member states» and «can be better achieved by the Community due to the scale or effects of the proposed action». These requirements are proved by means of «THE EFFECTIVENESS TEST» which, in turn, is made up of two tests: that of NEED (the Community is only allowed to act when it is absolutely necessary given that action at a state level is not possible) and that of EFFICIENCY (which requires an evaluation of the scale and effects of the proposed action to verify that the objectives may be better achieved at a community level). These criteria therefore leave a WIDE MARGIN of discretion in their interpretation and involve EVALUATIONS that are ESSENTIALLY POLITICAL more than legal.

As has been stated, this Protocol establishes that compliance with the principle of subsidiarity is ensured by means of INTERNAL CONTROL, as all community institutions are responsible for this, given that the assumption of competence is in favour of the States. There is therefore control of a political nature in the decision-making process, firstly carried out by the COMMISSION, which has the right to initiate legislation and which will abstain from proposing a measure if it concludes that the conditions do not exist that are imposed by the aforementioned tests. According to the Protocol, it is useful for the Commission to carry out consultations prior to adopting the legislative texts, which in accordance to article 253 of the TEC must contain a justification in their preamble concerning compliance with the principle of subsidiarity. Afterwards, the COUNCIL AND THE PARLIAMENT will examine this justification provided by the Commission in order to decide whether the principle of subsidiarity has been applied correctly. The Protocol also requires that the Commission issue an annual report on the application of article 5 of the TEC, which it sends to the European Council, the Parliament, the Council, the Committee of the Regions and the Economic and Social Committee. In practice, political control of how the principle of subsidiarity is applied by European institutions has been reduced essentially to the PRIOR SELF-MONITORING carried out by the Commission on its own initiatives when exercising powers that are not exclusive to the Community.

But as has been mentioned, the principle of subsidiarity is also subject to legal control by the European Court of Justice, before which appeals may be brought against a community or state action that has violated this principle.

2.2 Legal control of the principle of subsidiarity by the European Court of Justice: deference towards the community legislator

As stated above, the principle of subsidiarity is BI-DIRECTIONAL IN NATURE. Protocol 30 states in article 3 that «Subsidiarity is a dynamic concept and should be applied in the light of the objectives set out in the Treaty. It allows Community action within the limits of its powers to be expanded where circumstances so require, and conversely, to be restricted or discontinued where it is no longer justified».

The Protocol also establishes the obligation of the community legislator to justify its regulations in terms of respect for this principle: «For any proposed Community legislation, the reasons on which it is based shall be stated with a view to justifying its compliance with the principles of subsidiarity and proportionality; the reasons for concluding that a Community objective can be better achieved by the Community must be substantiated by qualitative or, wherever possible, quantitative indicators» (article 4).

Finally, the Protocol reproduced article 5 of the TEC and warns that «For Community action to be justified, both aspects of the subsidiarity principle shall be met: the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by member states' action in the framework of their national constitutional system and can therefore be better achieved by action on the part of the Community» (article 5). Consequently, when the principle of subsidiarity is claimed before the ECJ, the court must examine whether the requirements of article 5 of the TEC have been met, taking into account the aforementioned provisions of the Protocol. In practice, however, the court's case law has extracted FEW CONSEQUENCES from the principle of subsidiarity. In spite of the fact that the principle of subsidiarity affects community action in all non-exclusive powers and is a criterion both to promote and to impede community action, it is true that its practical possibilities in the negligible case law of the ECJ have been limited primarily to PROMOTING THE OBLIGATION TO JUSTIFY REGULATIONS, and has refused to configure this as a principle whose justifiability could give rise to palpable limits to community powers.

In practice, the court has accepted the community legislator's justifications with respect to the principle of subsidiarity on the part of its regulations, acceptance that has been accompanied by a highly limited effort in terms of analysing the principle's content and application, something which has only started to be seen in the most recent cases. The court's role with respect to the principle of subsidiarity has therefore limited itself, and it seems it must limit itself, to VERIFYING that the principle has not been violated as a consequence of MANIFEST ERRORS IN APPRECIATING OR DIVERTING POWERS, so that, except in these cases, the Court respects the community legislator's area of political discretion.

A succinct explanation of the Court's most significant case law will allow us to back up these claims. Those judgements where the principle has appeared are not

many in number: restrictions in entitlement to appeal to the Court, the fact that, in several cases, the parties have invoked the principle of subsidiarity with little justification (and therefore the Court has not examined respect for the principle in its judgement) or the fact that appeals may be inadmissible for other reasons (and the Court therefore does not consider the role of subsidiarity), are factors that explain the small number of judgements that can be considered. It is also true, however, that in specific judgements some plaintiffs have interpreted a certain will of the Court to make the principle of subsidiarity effective, although not cited (the judgement of *Keck and Mithouard*, C-267/91, 24th November 1993, is often given as an example of this). But also taking into account that this kind of interpretation will always be debatable, here we limit ourselves to the case law that has EXPRESSLY dealt with the principle of subsidiarity.

As will be seen, in these decisions the Court has always ended by deciding that the Community was entitled to be the body that dictates the regulation, so that, in these cases, subsidiarity has only acted in one direction and has never been used for member states to recover an area occupied by the Community, with the principle only benefiting the latter.

Furthermore, such a decision is normally reached after carrying out a somewhat superficial analysis of community legislation under dispute from the point of view of the principle of subsidiarity, and blindly accepting the justification given by the community legislator of the need to adopt its legislation, considerable deference thereby being shown to this body and a no less considerable respect for its area of political discretion. As will be seen, in the most recent judgements the Court had made its own analysis beyond that stated by the community legislator, but the practical outcome is the same.

In short, when the Court has started to analyse the possible application of the principle, this has not led to the «renationalisation» of any legislative area. We must therefore refer to those judgements that have considered the principle with a little more attention in order to establish how this has been carried out.

A) DIRECT REFUSAL TO APPLY THE PRINCIPLE IN FAVOUR OF MEMBER STATES: THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY CANNOT BE USED TO ALLOW NATIONAL LEGISLATION TO VIOLATE COMMUNITY LEGISLATION

In the first of the judgements (*Union Royale Belge des Sociétés de Football Association and others vs. Bosman and others*, C-415/93, 15th September 1995), the Court did not reject the application of the principle of subsidiarity in the area of sports, but it did reject the fact that it could be used to violate other community legislation.

The German government had claimed that the principle of subsidiarity meant that the Community could only act in a limited way in the sports area, when strictly necessary. The Court responded that «the principle of subsidiarity [interpreted]... to the effect that intervention by public authorities, and particularly Community authorities, in the area in question must be confined to what is strictly necessary, cannot lead to a situation in which the freedom of private associations to adopt

sporting rules restricts the exercise of rights conferred on individuals by the Treaty» (paragraph 81). As can be seen, it is not denied that the principle of subsidiarity applies in this area but rather in the specific case of allowing the continuation of national legislation that is contrary to the TEC.

On the other hand, in the second case, that of the Commission against Belgium, C-11/95, 10th September 1996, on the directive on the distribution of television programmes by cable, the Court rejected that the principle of subsidiarity could be used to avoid standardisation of legislation in this area. The Belgian Government claimed that «according to the principle of subsidiarity laid down in the second paragraph of article 3b of the EC Treaty, it is at liberty to intervene in cultural matters, provided that it does not fail to observe its obligations under Community law». But the Court responded that «member states are obliged, in accordance with article 2(2) of Directive 89/552, to ensure freedom of reception and not to restrict the retransmission on their territory of television broadcasts from other member states in the fields coordinated by that directive. It follows [...] that a member state cannot evade that obligation under Directive 89/552 by relying on the second paragraph of article 3b of the Treaty» (paragraphs 51 to 53).

In these cases, therefore, the presence or absence of the criteria on which the principle of subsidiarity is based has not been analysed but rather this principle's application in favour of member states is rejected without hardly any further explanation, since it is believed such application would lead to the member states violating other community legislation.

B) ANALYSIS OF THE NEED OF COMMUNITY LEGISLATION TO ACCEPT, UNQUESTIONINGLY, THE ARGUMENTS OF THE COMMUNITY LEGISLATOR

In other cases, the reasons why the claim for the principle made by the member states should be accepted or not has been analysed, although normally in a highly synthetic and superficial way, but the Court always unquestioningly accepts these reasons, (explicit or implicit) given by the community legislator to justify its own legislation with respect to the principle of subsidiarity. It is interesting to analyse this by referring briefly to the judgements where the court has dealt with the principle in this way.

- *Judgement on the directive organising working time*
(C-84/94, *United Kingdom against the Council*, 12th November 1996)

The object of this judgement was Directive 93/104/EC, of the 23rd November 1993, on aspects concerning the organisation of working time. The United Kingdom reminded the Council that the former article 118a did not provide sufficient basis to regulate this issue and claimed it was in breach of the principle of subsidiarity. The Court, however, reasoned that the concept of «work resource» contained in the former article 118a covered both that regarding health and safety as well as that referring to carrying out work, labour conditions in general and working time in particular, training, control of work instruments and protection of worker repre-

sentatives. The only limit to oppose a measure arising from article 118a is that it does not refer to workers (paragraph 41).

Finally, the Court concluded that: «the preamble to the directive shows that the Council considered it necessary, in order to ensure an improved level of health and safety protection of workers, to take action to harmonize the national legislation of the member states on the organization of working time. [...] the pursuit of such an objective, laid down in article 118a itself, through [...] minimum requirements, necessarily presupposes Community-wide action».

Naturally, if the fact that the Council has considered it necessary to regulate anything is taken as a decision which the Court may not enter into, since it belongs to the Council's area of political discretion, then it is unlikely to conclude that the resulting legislation should have been dictated, by applying the principle of subsidiarity, by the member states. In any case, a greater effort had been made to argue than that used in the aforementioned cases.

- *Judgement on the directive on protecting investors with respect to credit institutions (C-233/94, Germany versus the Parliament and the Council, 13th May 1997)*

Regarding Directive 94/19 protecting investors with respect to credit institutions, the German Government claimed that this had to be annulled as it was in breach of the obligation to justify the acts imposed by article 190 of the Treaty, as the Directive did not offer any justification concerning its compatibility with the principle of subsidiarity. The Court first replied that «it should be pointed out that the Parliament and the Council stated, in the second recital in the preamble to the Directive, that “consideration should be given to the situation which might arise if deposits in a credit institution that has branches in other member states became unavailable” and that it was “indispensable to ensure a harmonized minimum level of deposit protection wherever deposits are located in the Community”».

This the Court immediately relates with the fact that, in its opinion, «his shows that, in the Community legislature's view, the aim of its action could, because of the dimensions of the intended action, be best achieved at Community level. [...] Furthermore, in the fifth recital the Parliament and the Council stated that the action taken by the member states in response to the Commission's Recommendation has not fully achieved the desired result. The Community legislature therefore found that the objective of its action could not be achieved sufficiently by the member states» (paragraphs 26 and 27).

The Court's conclusion, after making these statements, was that: «Consequently, it is apparent that, on any view, the Parliament and the Council did explain why they considered that their action was in conformity with the principle of subsidiarity and, accordingly, that they complied with the obligation to give reasons as required under article 190 of the Treaty».

Therefore, once more an effort is made to justify legislation from the point of view of the Community legislator, although its explanations are accepted without question and the Court refuses to analyse in depth if the requirements of article 5 of the TEC have been met.

C) JUDGEMENTS WHERE THE COURT HAS CARRIED OUT ITS OWN
ANALYSIS REGARDING COMPLIANCE WITH THE PRINCIPLE OF SUBSIDIARITY

In its most recent judgements, the Court has tackled the principle of subsidiarity more carefully, in spite of the fact that, as we will see, this has been done without any great doctrinal elaborations and certainly without any variation with respect to the previous cases in the conclusion adopted, but at least it no longer seems to accept unquestioningly the explanations of the Community legislator, now analysing itself whether the principle of subsidiarity has been respected or not, the conclusion always being in the affirmative.

- *Judgement on the directive on the legal protection of biotechnological inventions (C-377/98, Netherlands versus the Parliament and Council, 9th October 2001)*

In this judgement, regarding the appeal for annulment brought against Directive 98/44/EC, of the 6th of July 1998, firstly the purpose of the Directive is stated («The objective pursued by the Directive [...] ensures smooth operation of the internal market by preventing or eliminating differences between the legislation and practice of the various member states in the area of the protection of biotechnological inventions»), and it is immediately added that this objective «could not be achieved by action taken by the member states alone. As the scope of that protection has immediate effects on trade, and, accordingly, on intra-Community trade, it is clear that, given the scale and effects of the proposed action, the objective in question could be better achieved by the Community» (paragraph 32).

The Court therefore decides for itself concerning compliance with the principle of subsidiarity, so that it does not limit itself to taking note of the justifications of the Community legislator which, in this case, are not even expressed in the directive: the Court itself points out that «Compliance with the principle of subsidiarity is necessarily implicit in the fifth, sixth and seventh recitals of the preamble to the Directive, which state that, in the absence of action at Community level, the development of the laws and practices of the different member states impedes the proper functioning of the internal market. It thus appears that the Directive states sufficient reasons on that point» (paragraph 33).

- *Judgement on the directive on the manufacture, presentation and sale of tobacco products (C-491/01, British American Tobacco Investments and Imperial Tobacco, 10th December 2002)*

For judgement C-491-01, the Court states first that the principle of subsidiarity also applies where: «the Community legislature makes use of article 95 EC, inasmuch as that provision does not give it exclusive competence to regulate economic activity on the internal market, but only a certain competence for the purpose of improving the conditions for its establishment and functioning, by eliminating barriers to the free movement of goods and the freedom to provide services or by removing distortions of competition (see, to that effect, the tobacco advertising judgment, paragraphs 83 and 95)» (paragraph 179).

Having said this, it goes on to examine the premises for applying the principle of subsidiarity: «it must first be considered whether the objective of the proposed action could be better achieved at Community level. As the Court has stated in paragraph 124 above, the Directive's objective is to eliminate the barriers raised by the differences which still exist between the member states' laws, regulations and administrative provisions on the manufacture, presentation and sale of tobacco products, while ensuring a high level of health protection, in accordance with article 95(3) EC. Such an objective cannot be sufficiently achieved by the member states individually and calls for action at Community level, as demonstrated by the multifarious development of national laws in this case. It follows that, in the case of the Directive, the objective of the proposed action could be better achieved at Community level» (paragraphs 179 to 183).

At the same time, the Court also examines whether: «the intensity of the action undertaken by the Community in this instance was also in keeping with the requirements of the principle of subsidiarity in that [...] it did not go beyond what was necessary to achieve the objective pursued», thereby entering into an assessment of the proportionality of the measure, and concludes that, in effect, the action respects these requirements (paragraph 184).

It is clear that the nub of the Court's argument («the Directive's objective is to eliminate the barriers raised by differences which still exist between the member states' laws, regulations and administrative provisions [...] Such an objective cannot be sufficiently achieved by the member states individually and calls for action at Community level, as demonstrated by the multifarious development of national laws in this case. It follows that, in the case of the Directive, the objective of the proposed action could be better achieved at Community level») makes it almost impossible to apply the principle of subsidiarity in a way that is not favourable to the Community: when the Community draws up legislation, it is normally because there are differences in member state legislation. But at least the premises of subsidiarity ex. article 5 of the TEC have been examined beyond accepting without question the reasons given by the Community legislator.

- *Judgement on the directive on personal protective equipment*
(C-103/01, 22nd May 2003)

Following the same steps as the above judgement, which is expressly referred to by the judgement on personal protective equipment (on Directive 89/686/EEC of the Council), the Court states in paragraphs 46 and 47 that: «By harmonising the national provisions relating to PPE intended for the protection of fire-fighters in the performance of their usual duties, the PPE Directive does not infringe either the principle of subsidiarity or that of proportionality. With regard to the principle of subsidiarity, since the national provisions in question differ significantly from one member state to another, they may constitute, as is noted in the fifth recital in the preamble to the PPE Directive, a barrier to trade with direct consequences for the creation and operation of the common market. The harmonisation of such divergent provisions may, by reason of its scope and effects, be undertaken only by

the Community legislature (see, to that effect, Case C-491/01 *British American Tobacco (Investments) and Imperial Tobacco* [2002] ECR I-0000, paragraphs 180 to 182)».

In summary, on analysing the case law of the ECJ concerning the principle of subsidiarity, it can be concluded that the Court has constantly deferred in favour of the Community legislator, accepting (especially at the beginning) the latter's justifications when dictating community legislation. However, the Court has gradually become aware of the principle's relevance and, in later judgements, has been seen to tackle the issue more carefully, moving away from the non-critical stance it had taken concerning the justifications offered by the Community legislator.

3. The principle of subsidiarity in the draft Treaty establishing a constitution for Europe

3.1 The principle of subsidiarity in the debate on the future of the Union

The Declaration concerning the future of the Union annexed to the Nice Treaty by the Intergovernmental Conference called for greater and more far-reaching debate on the reforms required by the Union, and therefore clearly stated, beyond the formalities of diplomatic language, the failure of the Conference to achieve its proposed objectives. As from this time, the process started to channel this debate for had to tackle, as its first issue, «how to establish and monitor a more precise delimitation of competencies between the European Union and the member states, reflecting the principle of subsidiarity». In this way, the principle of subsidiarity, and the way to make it more effective in dividing powers between the Union and member states, became the focal point of the debate on the future of the Union, largely due to the insistence of the German *Länder*, who had been claiming for some time that subsidiarity was key to the system of competences in the Union.

In line with the relevance given to the principle of subsidiarity at the start of the process, the Convention, which followed the Council of Laeken, created a specific working group to study how to incorporate the principle into the planned treaty. And the principle of subsidiarity was also dealt with by other working groups, particularly those concerning the powers of the Union. Finally, Group I of the Convention issued its final report (CONV 286/02, 23rd September) where it proposed, ruling out other options (such as creating a specific body in charge of applying the principle of subsidiarity), a procedure to apply and control this principle, together with that of proportionality, which was basically maintained until it was incorporated as a Protocol annexed to the final text of the draft Constitutional Treaty, in the form of prior political control by the parliaments of the member states (early warning procedure), this being controlled legally *a posteriori* by the European Court of Justice.

3.2 Inclusion and function of the principle of subsidiarity in the draft Constitutional Treaty

One of the most significant novelties of the draft Constitutional Treaty is how the principle of subsidiarity is configured. From being a general principle, basically translated into a self-monitored test on the part of the Commission concerning its own initiatives, as seen above, it becomes a FUNDAMENTAL PRINCIPLE FOR EXERCISING POWERS in the Union, guaranteed via a PROCEDURE OF EXTERNAL CONTROL, POLITICAL in nature, *EX ANTE* and with SUSPENSORY POWERS, which can also be CONTROLLED BY THE ECJ on the request of member states or the Committee of the Regions.

Firstly, it should be noted that the principle of subsidiarity, in effect, is included in article I-11 of the draft Constitutional Treaty, where the founding principles are explained that govern the division of powers in the European Union and the exercising of these powers.

Article I-11 states:

1. The limits of Union competences are governed by the principle of conferral. The use of Union competences is governed by the principles of subsidiarity and proportionality.

2. [...]

3. Under the principle of subsidiarity, in areas which do not fall within its exclusive competence, the Union shall act only if and insofar as the objectives of the proposed action cannot be sufficiently achieved by the Member States, either at central level or at regional and local level, but can rather, by reason of the scale or effects of the proposed action, be better achieved at Union level.

The institutions of the Union shall apply the principle of subsidiarity as laid down in the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality. National parliaments shall ensure compliance with that principle in accordance with the procedure set out in that Protocol.

In this way, it is explained more clearly than ever before that the principle of subsidiarity:

- Is applied when Union POWERS ARE EXERCISED. It is not a principle that serves to attribute powers to the Union or to delimit the Union's scope, but that, regarding powers already assigned to the Union, it serves to determine WHETHER the Union should exercise them and HOW: the Union may only exercise them in the case that the objectives of the proposed action cannot be achieved sufficiently by the member states (at any level of internal government, including regional) and action by the Union is required; and it may only exercise them, on the other hand, insofar as is necessary in order to achieve these objectives. So the principle of subsidiarity clearly appears as a CRITERION THAT ENABLES the exercising of (shared) powers of the Union: which may only act if the conditions of subsidiarity are met, passing the corresponding control test.

• Is applied to the area of the Union's SHARED POWERS (noted, in general, in article I-14 of the TEC). It is not applied, therefore, to the area of exclusive powers. With regard to these powers, «the Union may legislate and adopt legally binding acts» (as stated by article I-12.1 CT), and the Union can therefore enjoy full capacity to exercise its powers without its actions being limited by compliance with the conditions deriving from the principle of subsidiarity. With respect to shared powers, however, the Union does not have full liberty to exercise these, but its actions are limited by the principle of subsidiarity, which entails having to comply with the two main conditions already indicated: one of an enabling nature (that the objectives of the proposed action cannot be achieved by the member states at any of their internal levels of government) and the other of a restrictive nature (can only act insofar as necessary in order to achieve these objectives). It is in this area where the principle of subsidiarity acquires its full meaning as a CRITERION TO ENABLE AND RESTRICT THE EXERCISING OF SHARED POWERS of the Union, established in order to limit the Union to the field of action that is strictly necessary and therefore TO RESPECT, as much as possible, the POWERS OF MEMBER STATES at their various levels of government, including REGIONAL. With respect to the scope of application of the principle of subsidiarity, the draft Constitutional Treaty expressly mentions the application of this principle within the framework of the COMPETENCE FLEXIBILITY CLAUSE of the Union (art. I-18 CT, which allows its competences to be expanded when it is necessary to undertake an action in the Union's political area to achieve one of the objectives proposed in the Constitution, without the Constitutions having established the powers of action required for this purpose) and of matters regarding LEGAL COOPERATION IN CRIMINAL LAW and POLICE COOPERATION (art. III-259 CT), which can be considered as included in its scope of application but which, to avoid any doubt, are expressly mentioned for this purpose.

As stated by the Conclusions of Group I of the European Convention on the principle of subsidiarity (CONV 286/02, 23rd September 2002), the principle of subsidiarity has an ESSENTIALLY POLITICAL CONTENT and its application entails an assessment of opportunity and appropriateness (evaluating whether the objectives of the proposed action can be better achieved at a European or internal state level), which allow for a wide margin of appreciation. As a result, the basic procedure for monitoring the principle of subsidiarity was designed by the Convention, rejecting other formulas, as an *EX ANTE* CONTROL mechanism (applied before the legislation is approved), where political institutions take part (MEMBER STATE PARLIAMENTS) and can have SUSPENSORY AND DEVOLUTIONARY POWERS (the proposed action could be reconsidered). Moreover, the principle of subsidiarity itself must be considered by the European community institutions taking part in the legislative process (Commission, Council and European Parliament), particularly in the PHASE OF DRAWING UP THE DRAFT LEGISLATION; and, once the legislation has been approved, this can be submitted to LEGAL CONTROL BY THE ECJ to review judicially its compliance with the principle of subsidiarity, which, in spite of being a principle with political content, also has legal status and forms part of the Union's basic laws.

In this way, the principle of subsidiarity acts at three levels:

- In drawing up the proposed legislation (Commission consultations and subsidiarity statement)
- In the initial debate phase of the proposals (subsidiarity monitoring phase: early warning system, with the intervention of the member state parliaments)
- Once the legislation has been approved (judicial control, ECJ). This triple action of the principle of subsidiarity is specified in Protocol no. 2 on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, annexed to the draft Constitutional Treaty.

3.3 The system for applying and monitoring the principle of subsidiarity

A) WHEN DRAWING UP DRAFT LEGISLATION

In the phase of drawing up proposed legislation on the part of the institution that has the authority to initiate legislation *par excellence*, namely the Commission, the latter must «CONSULT WIDELY», which must take into account, when necessary, «the REGIONAL AND LOCAL DIMENSION of the proposed actions». Later we will return to this need to take into consideration the «regional and local dimension» of the proposed actions and how regions with legislative powers may take part in these consultations. However, now we are interested in highlighting only the existence of this prior phase in the system for applying and monitoring the principle of subsidiarity, which must bring together, to a large extent, the practices and experience to date in applying this principle, in the terms seen above, insofar as, in this phase, the principle of subsidiarity is translated into SELF-MONITORING on the part of the institutions drawing up the legislation.

This self-monitoring, which in the case of the Commission also involves «consulting widely», as we have already mentioned, leads to the preparation of a SUBSIDIARITY STATEMENT for each legislative proposal (both if it comes from the Commission, from the European Parliament itself or from the Council, including the initiative of a group of member states, the Court of Justice of the European Union (ECJ), the European Central Bank (ECB) or the European Investment Bank (EIB)), expressing the reason for the proposal with regard to the principle of subsidiarity. Consequently, this is the first application of the principle, in the form of self-monitoring on the part of the institutions or bodies making a legislative proposal, which must thereby reflect on compliance with the principle of subsidiarity, as has happened up to now based on the requirement to justify legislative proposals with respect to the principle of subsidiarity, as established in the Protocol on applying the principles of subsidiarity and proportionality added to the Treaty of Amsterdam as an annex to the Treaty establishing the European Community.

Article 5 of the Protocol details the points this reflection should be based on, included in the detailed subsidiarity statement: «The Commission shall justify its proposal with regard to the principles of subsidiarity and proportionality. Any legislative proposal should contain a detailed statement making it possible to appraise compliance with the principles of subsidiarity and proportionality. This

statement should contain some assessment of the proposal's financial impact and, in the case of a framework law, of its implications for the rules to be put in place by member states, including, where necessary, the regional legislation. The reasons for concluding that a Union objective can be better achieved at Union level must be substantiated by qualitative and, wherever possible, quantitative indicators. The Commission shall take account of the need for any burden, whether financial or administrative, falling upon the Union, national governments, regional or local authorities, economic operators and citizens, to be minimised and commensurate with the objective to be achieved.»

Furthermore, naturally, in order to justify proposals, it can be very useful to resort to the criteria of interpretation and application of the principle of subsidiarity established in the Conclusions of the Council of Edinburgh from the 11th and 12th of December 1992, largely contained in the Protocol on this principle introduced as an annex to the TEC by the Treaty of Amsterdam, and which we have seen above.

B) THE EARLY WARNING SYSTEM

Protocol no. 2 annexed to the Constitutional Treaty establishes a specific procedure for the external political monitoring of proposed legislation which operates *ex ante* (before approval), is the responsibility of the member state parliaments and entails the possible suspension of the proposal and its relevant reconsideration, if a specific number of parliaments state that it is in breach of the principle of subsidiarity. Although we will return to these issues below, on examining the possible involvement of regional parliaments, this procedure is structured as follows:

- i Obligation TO SEND ALL LEGISLATIVE PROPOSALS TO THE NATIONAL PARLIAMENTS OF THE MEMBER STATES. According to article 4 of the Protocol, the Commission, European Parliament, Council (for those projects originating with a group of member states, the ECJ, ECB or EIB) must send all their legislative proposals to the national parliaments of the member states. Of particular importance is the fact that it is specified that the Commission, where most legislative proposals come from, must send its legislative proposals to the parliaments of the member states at the same time as to the Union legislator.
- ii The issuing by member state parliaments of a REASONED OPINION. Within six weeks from the date of transmission of the legislative proposal, Member state parliaments may issue a reasoned opinion if they consider that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity. In parliaments with two chambers, this capacity is independent for both chambers. The opinion is sent to the presidents of the institutions involved in the legislative process (Commission, European Parliament and Council) and the Council must send it on to the group of member states that have formulated the legislative proposal, as appropriate, or to the ECJ, ECB or EIB, if the proposal originated in one of these institutions or bodies (article 6 of the Protocol).

- iii REVIEW, if necessary, of the proposal. The national parliaments of member states with unicameral parliamentary systems shall have two votes, while each of the chambers of a bicameral Parliamentary system shall have one vote each. Where the number of reasoned opinions (it should be noted that only the issuing of negative reasoned opinions is established, when it is considered that there has been a breach of the principle of subsidiarity) account for AT LEAST ONE THIRD of the total votes possible (in the 25-strong Union, this means 17 votes), the proposal will stop being processed and «shall be reviewed» (article 7 of the Protocol). This threshold shall be at least A QUARTER in the case of a proposals relating to the area of freedom, justice or security, under the provisions of article III-264 of the CT (13 votes in a 25-member Union). After such a review, the initiator of the proposal may MAINTAIN, AMEND OR WITHDRAW THE PROPOSAL, always giving a reason for the decision (article 7 of the Protocol).

C) LATER LEGAL CONTROL

Finally, once the legislation has been approved, this can be brought before the ECJ by a member state under the provisions of article 365 of the CT (REVIEW OF THE LEGALITY of European laws and framework laws on grounds of lack of competence, infringement of an essential procedural requirement, infringement of the Constitution, among other grounds from requesting such a review) on grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a legislative act.

Member state governments, bodies which normally represent the state for the purposes of bringing appeals before the ECJ, may request a review of legality directly or, in accordance with the rules laid down in article 8 of the Constitution, may transfer the appeal brought by their national parliament or a chamber of it, in accordance with their internal legislation. We will return later to the possibilities this option provides for involving regional parliaments.

It should also be pointed out that, in order to request a review of legality claiming infringement of the principle of subsidiarity, there is no need to have previously issued an opinion in this respect, as had been established in some drafts drawn up by the Working Group on subsidiarity of the Convention. The recognition exclusively in favour of governments of their active right to bring an appeal prevents connecting the appeal to the issuing of an unfavourable opinion on the part of the national parliament or one of its chambers.

Finally, article 8 of the Protocol also recognises the right of the COMMITTEE OF THE REGIONS to bring such actions regards legislative acts for the adoption of which the Constitution provides that it be consulted for infringement of the principle of subsidiarity. In this case, the appeal is different from that provided by article III-365.3 of the CT, as the latter is aimed at safeguarding the prerogatives of the Committee, i.e. its right to be listened to in processing the proposal and its capacity to issue an advisory opinion under the provisions of the Constitutional Treaty. The appeal contained in article 8 of the Protocol is not aimed at defending the powers of the Committee of the Regions and is therefore limited to those cases where the

Committee has not been asked for an opinion when required, but aimed at defending the application of the principle of subsidiarity and at ensuring its compliance on the part of those legislative acts being drawn up on which the Committee should have been consulted and therefore has had the chance to state an opinion regarding the issue.

D) ANNUAL REPORT OF THE COMMISSION

Finally, in the same way as the currently valid Protocol of the Treaty of Amsterdam, the Protocol also establishes the obligation of the Commission to submit each year to the European Council, the European Parliament, the Council of Ministers, the Committee of the Regions, the Economic and Social Committee and the national parliaments of the member states (the latter constituting a novelty, justified by their involvement in the procedures monitoring subsidiarity), a report on the application the principles of subsidiarity and proportionality (article 9 of the Protocol).

4. The principle of subsidiarity and regions with legislative powers in the draft Constitutional Treaty: special consideration of the role of regional parliaments

Unlike previous provisions, the provisions of the draft Constitutional Treaty regarding the principle of subsidiarity take into consideration regions in various aspects, which allows their involvement to be justified (via their parliaments and, if necessary, other internal bodies) in the process of its community application. They are therefore taken into consideration:

- i in drawing up legislative proposals (section 4.1) and, in particular,
- ii in the Commission's preparatory consultation phase (section 4.2); and
- iii in the *ex ante* control mechanism for legislative proposals (section 4.3);

Moreover, it is possible to consider involving regions:

- iv in defending the principle of subsidiarity before the ECJ (section 4.4) and, at another level,
- v involvement via the Committee of the Regions (section 4.5).

For these possible instances of regional involvement to be effective, particularly those corresponding to the parliaments of regions with legislative powers, two basic conditions need to be met:

- i information needs to be sent appropriately to regional parliaments (section 5.1)
- ii regional parliaments need to have an appropriate internal structure and particularly the necessary mechanisms for relations with their respective governments (section 5.2)

4.1 Taking regions into account in drawing up draft legislation

Firstly, taking regions into account with respect to the principle of subsidiarity starts with the OBLIGATION, established by the Constitutional Treaty, to take them INTO ACCOUNT when the various PROPOSALS FOR ACTION are being DRAWN UP by the different institutions and bodies responsible for initiating legislation.

This obligation comes from the same concept of subsidiarity used by the Constitutional Treaty (art. I-11.3), which determines that, in order to undertake any

community action in an area that is not the exclusive competence of the Union, it must be examined whether the objectives cannot be achieved sufficiently by the member states, including at their regional level, as has already been seen. Community institutions (or the member states, if appropriate) who wish to undertake an action in these areas must therefore take into account the existence of a regional level of government, particularly when this has legislative powers, and to assess whether the objectives proposed by the action can also be achieved appropriately by this regional level, within each state.

There is no doubt that the heterogeneous nature of the internal territorial structure of the various member states (including regions with legislative powers in some cases, such as 74 regions in 7 member states, who also have various powers, as well as regions of an administrative nature in other states, over two hundred regions in total in a 25-member Union) impedes, or at least seriously hinders an overall examination of this issue, so that it may be concluded, after an initial examination of subsidiarity, that the proposed action can be carried out in all states at a regional level. However, this difficulty does not absolve community institutions and bodies from this examination, in spite of the fact that it cannot be general in nature, and neither does it release the member states from considering, when evaluating the community proposal from the point of view of subsidiarity, their own regional level, to decide whether it is necessary for a community action and, if appropriate, to pass on this opinion to the corresponding Union institutions.

On the other hand, this obligation also comes from article I-5.1 of the CT, which establishes the DUTY OF THE UNION to RESPECT the internal constitutional structures of member states, including that regarding their REGIONAL AUTONOMY.

When it is a question of LEGISLATIVE PROPOSALS, Protocol no. 2 annexed to the draft Constitutional Treaty specifies and provides more details on the way in which regions must be taken into account in this initial phase of drawing up legislative proposals. In effect, in the SUBSIDIARITY STATEMENT which must accompany all draft legislation and which must be justified with regard to the principles of subsidiarity and proportionality, the regional level of member states must be considered equally, especially when these are regions with legislative powers. Article 5 of the Protocol states that the subsidiarity statement must include elements that allow, with regard to the proposed measure, an ASSESSMENT of:

- Financial impact.
- Effects on legislation that must be drawn up by member states, including their regional authorities, in the case of European framework legislation.
- The reasons for undertaking the action at a community level using qualitative and quantitative indicators.

The Protocol also establishes a MATERIAL CRITERION which must be taken into account by all legislative proposals: the need for any burden, whether financial or administrative, which may fall on the Union, the member state governments or regional authorities (and local, as well as economic agents and citizens) to be as small as possible and commensurate with the objectives to be achieved.

It is therefore clear that, in the preparatory phase of community actions, and in a particularly formalised way when relating to legislative proposals, the application of the principle of subsidiarity involves taking the regional level of government into account and assessing the effects of the actions proposed. This consideration could lead to FORMULAS TO INVOLVE regions, and particularly those with legislative powers, in the PREPARATORY WORK of these initiatives, by means of CONSULTATION by the institutions and bodies proposing to carry out these initiatives. This possibility of consultation has been formalised in one case, with respect to Commission proposals, as a level of the Union that exercises *par excellence* this capacity to initiate legislation. But naturally this does not mean that it cannot be carried out or even formalised by means of the corresponding legal instruments, concerning proposals, particularly legislative proposals, prepared by other Union institutions and bodies.

4.2 Possible regional involvement in the Commission's preparatory consultation phase

Due to the characteristics of the community decision-making process, to be able to take part in the preparatory phase of Commission proposals is of great importance.

The general grounds for the possible (and desirable) involvement of regions with legislative powers in this decision-making phase can be found in article 47.3 of the CT, which states: «The Commission shall carry out broad consultations with parties concerned in order to ensure that the Union's actions are coherent and transparent.»

And with particular respect to the Commission's legislative proposals, its grounds can be found in article 2 of the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, which states: «Before proposing legislative acts, the Commission shall consult widely. Such consultations shall, where appropriate, take into account the regional and local dimension of the action envisaged. In cases of exceptional urgency, the Commission shall not conduct such consultations. It shall give reasons for the decision in its proposal.»

In spite of the fact that to «take into account the regional and local dimension of the action envisage» does not inevitably include having to carry out direct consultation with the regional entities affected, it seems reasonable to believe that the best way to take this dimension of the proposed actions into account, particularly with regard to the criteria established in the same article 5 of the Protocol (and which must be used to draw up the subsidiarity statement, already mentioned above), consists precisely of consulting with whomever is affected. On the other hand, this appropriateness of, and even need for, consultation is congruent with the philosophy behind the White Paper on European Governance [COM (2001) 428 final, 25th July 2001] drawn up by the Commission and which, in this respect, was specified and developed by the Commission Communication «Towards a reinforced culture of consultation and dialogue» [Com (2002) 704 final, 11th December 2002].

This Communication establishes the principles and minimum requirements for Commission consultations, albeit not legally binding. Complementary in nature and

specifically related to regional and local entities, the Commission drew up another Communication on «dialogue with associations of regional and local authorities on the formulation of European Union policy» [COM (2003) 811 final, 19th December 2003].

The aim of this dialogue is, according to the Communication, to complete and deepen the consultation processes with regional and local groups to make them more systematic in the initial phases of the decision-making process, while respecting the already established general principles of good governance (openness, participation, coherence and effectiveness). In this respect, the dialogue is proposed via:

- Periodic AUDIENCES (annual or *ad hoc*).
- With ASSOCIATIONS OF REGIONAL AND LOCAL ENTITIES, called by the Commission based on a prior but not exclusive selection of the Committee of the Regions.
- The YEARLY WORK PROGRAMME of the Commission and the MAIN INITIATIVES affecting the territories, directly or indirectly.
- BEFORE the formal decision-making processes START.
- And at THE HIGHEST LEVEL of representation.

In this structuring of dialogue with regions, of special note is the fact that the Commission considers that consultation should be carried out with STATE AND EUROPEAN ASSOCIATIONS OF REGIONAL (AND LOCAL) GROUPS. It is therefore not a question of individualised consultation, where the entities affected may express their opinion independently, but those taking part in the consultation are associations which must be capable of issuing a collective opinion that satisfies and represents all the entities that form a part.

The dialogue proposed in the Commission Communication represents a step forward compared to the current situation insofar as it establishes systematic and organised consultation with regions. But the structuring of dialogue through associations of territorial groups undoubtedly has certain problems and certain challenges. The main problem is that regions with legislative powers, and the rest of the entities, cannot express themselves INDIVIDUALLY but only collectively. The interests and opinions presented in the consultations with the Commission will therefore be the common interests and opinions agreed collectively by the entities that have come together in the corresponding associations.

Based on this situation, we understand that the process of dialogue and consultation with regions with legislative powers could be further improved in terms of achieving an INDEPENDENT PRESENCE when their specific interests are at stake. The Commission's justification for preferring collective or group communication in the consultation process is the high number of entities that exist: over 250 regions and 100,000 local entities in a 25-strong Union. But the number of regions with legislative powers is slightly lower (74), and is therefore not such an insurmountable obstacle, respecting the general principles established by the Commission itself, for them to be consulted and to ensure their specific interests are heard in drawing up legislative initiatives that affect them. The proposal made at the time by the

intermediate version of the LAMASSOURE REPORT [Session Report of the European Parliament on the division of competences between the European Union and the member states, 2001/2024 (INI), 6th February 2002, rapporteur Alain Lamassoure], to create a SPECIAL STATUS OF ASSOCIATE REGION for the Union which, among others, would include the authority to be consulted by the Commission with respect to those initiatives that affect it, is a good example of how satisfactory technical solutions can be found in this area.

With the current situation, however, the main challenge of regions with legislative powers to be able to bring their opinions effectively before the Commission lies in managing to CREATE THOSE ASSOCIATIONS AND GROUPS that can appropriately represent their interests: on the one hand, as regions with legislative powers and therefore as territorial governments with common interest as representatives of territorial communities and holders of powers that are affected by the Union's actions and which, on many occasions, must execute and apply community policies and legislation; and, on the other hand, as holders of material interests in the economic, social and cultural area, which could be various and which must lead to a grouping that allows these to be present in the community decision-making process.

A GENERAL grouping of regions with legislative powers and a SECTORIAL grouping based on specific interests of a material nature are therefore the two forms of association that regions with legislative powers must pursue in order to be present effectively in the current structure of dialogue and consultation with the Commission.

4.3 Possible involvement of regional parliaments in the *ex ante* control mechanism of the principle of subsidiarity

The debate during the conventional process on regional involvement (especially those regions with legislative powers) in the procedure of applying the principle of subsidiarity concluded with a dual solution:

- On the one hand, the only bodies that participate directly and with their own voice in this procedure are the parliaments of member states or their respective chambers, in the case of bicameral parliaments.
- On the other hand, national parliaments must consult regional parliaments when their legislative competences are affected.

This is the situation reflected by article 6 of the Protocol on subsidiarity:

Any national parliament or any chamber of a national parliament of a member state may, within six weeks from the date of transmission of the Commission's legislative proposal, send to the presidents of the European Parliament, the Council of Ministers and the Commission a reasoned opinion stating why it considers that the proposal in question does not comply with the principle of subsidiarity. It will be for each national parliament or each chamber of a national parliament to consult, where appropriate, regional parliaments with legislative powers.

Although the last clause of this provision could be interpreted in the sense that consultation with regional parliaments is OPTIONAL for member state parliaments,

we understand that the correct interpretation is that regional parliaments **MUST BE CONSULTED** when appropriate (basically when their competences are affected) and that this consultation must be channelled through the national parliaments. Naturally, if it were a simple option for the member state parliaments, it wouldn't make sense to specify this in the Protocol, as the national parliaments can consult whomever they feel is appropriate. And the argument that, if it is understood as a mandatory provision, it is injuring the principle of institutional autonomy, does not have any weight given than all the regulation of this area, including the attribution of an equal vote to both chambers of bicameral parliaments, constitutes *per se* complete interference in the internal constitutional structure of member states and an evident exception of the principle of institutional autonomy.

Once the general principle has been established, however, that the national parliaments must consult regional parliaments «when appropriate», quite a different question is whether it should also be **SPECIFIED** under which circumstances this consultation must be carried out, as well as how and what effects it should have. These questions must be treated internally by each member state, which must specify them according to their own rules and in accordance with their own characteristics and traditions. But we believe that some general criteria could be established to guide the internal decisions taken in this area:

- The establishment of the procedure and method of consultation must be governed by a **BASIC AGREEMENT** between the national parliament or one of its chambers and the regional parliaments, although after this agreement it may be reflected in the corresponding legislation (laws, internal regulations of the chambers, pacts or protocols or even constitutional rules).
- Those community legislative proposals concerning or affecting the legislative competences of the regions, or those that must be applied or carried out by the regions or which entail some burden on them (financial, administrative or any other kind), must be **CONSULTED** with the regional parliaments.
- Consultation must allow regional parliaments to **FORMULATE THEIR POSITION** and express this to the national parliament or one of its chambers.
- The position of the regional parliaments affected must be **TAKEN INTO ACCOUNT** by the national parliament when drawing up its opinion and must be **DECISIVE** in the case that the regions are exclusively responsible for the area concerning the legislative proposal.

4.4 Access of regional parliaments to the Court of Justice in order to defend the principle of subsidiarity

Throughout the conventional process, once again a traditional demand was seen from the regions with legislative powers to be able to access directly the Court of Justice in order to defend their interests, particularly by means of an appeal for annulment, allowing the ECJ to examine the legality of the legislation dictated by the Community. This demand goes beyond the possibility, recognised in case law by the ECJ even sometimes generously, that the regions, and also local entities, may

bring actions in the same way as individuals and legal persons, against legislation OF A NON-GENERAL NATURE for which they are the BENEFICIARIES or they are AFFECTED DIRECTLY OR INDIVIDUALLY (e.g. Judgements *Commune de Differdange*, 11th July 1984, *Exécutiv Régional Wallon*, 8th March 1988, *Government of Gibraltar and Gibraltar Development Corporation*, 12th July 1993, *Codorniu*, 18th May 1994 and *Freistaat Sachsen*, 15th December 1999, among others). The question is for regions with legislative powers to be actively eligible to contest community legislation, also of a general nature, when this affects their competences and is in breach of community legality. In short, the same legitimacy as held currently by community institutions and member states (article 260 TEC), albeit limited to those cases where the competences or powers of the regions are affected.

This demand, formulated particularly, and among other instances, by the Conference of Presidents of Regions with Legislative Powers at the conference in Florence (14th and 15th November 2002) and by the Conference of Regional Legislative Assemblies of the European Union (CALRE) in various meetings since it was set up in Oviedo in October 1997, and also contained in the intermediate version of the Lamassoure Report, mentioned above, was not included in the draft of the Constitutional Treaty; neither in the draft drawn up by the Convention nor in the text resulting from the Intergovernmental Conference. In fact, article 365 of the CT substantially contains the current regulation of article 230 of the TEC, with a few minor modifications which are not very relevant from a general point of view (these being the object of the appeal against regulatory acts (not legislation) which are of direct concern, and it is provided that regulations setting up bodies, offices and agencies of the Union may lay down specific conditions and arrangements concerning actions brought against acts intended to produce legal effects). There is therefore NO SIGNIFICANT CHANGE in the area of appeal for annulment and regions continue to be treated under the same regime as applied to individuals.

Notwithstanding this, in the area of contesting general acts (legislation) of the Union, the draft Constitutional Treaty has introduced TWO NEW PROVISIONS which could provide regions with legislative powers with the CHANCE TO APPEAR before the ECJ in order to defend their interests and their powers against community actions that are not lawful and that particularly do not comply with the principle of subsidiarity:

- Firstly, the Committee of the Regions may bring actions on the grounds of infringement of the principle of subsidiarity by a European legislative act for the adoption of which the Constitution provides that it be consulted. In effect, by this means, and provided the regions with legislative powers can adopt their own position in the Committee and that the latter may take this into account, then legislative regions may bring before the ECJ those infringements of the principle of subsidiarity that they consider collectively (art. 8 of the Protocol on subsidiarity).

- Secondly, there is the possibility, this time implicit in the same provision of the Protocol, that VIA THE RESPECTIVE NATIONAL GOVERNMENT, and in accordance with the internal laws of each member state, European legislation may be contested

before the ECJ that the member state parliaments or one of their chambers propose to introduce. Insofar as a mechanism has been established for consultation with regional parliaments, it seems reasonable to conclude that the latter may also propose to the national parliament, or one of its chambers, an objection to legislation that has finally been approved by the Union, if the latter has approved this against the opinion issued by the parliament. In any case, however, opposition by a regional parliament, in order to be effective, must pass through two prior stages before reaching the ECJ: the national parliament and, afterwards, the member state government, which is the body established by the Protocol for channelling appeals. Naturally, the effectiveness of this mechanism requires agreement between the three parties involved (regional parliaments, national parliament and member state government), which should be appropriately formalised in a suitable legal instrument and could refer not only to the possibility of bringing an action against provisions dictated by the Community but also of taking part in certain pre-contentious activities or in the jurisdictional proceedings themselves.¹

4.5 Involvement of regional parliaments through the Committee of the Regions: limitations

The Committee of the Regions, created by the Maastricht Treaty in 1992, maintains its BASIC CONFIGURATION in the draft Constitutional Treaty. This means that the Committee continues to be the body (it has not achieved the rank of an institution) responsible for the collective and joint participation in the European Union of local entities, administrative regions and regions with legislative powers. On the one hand, the Committee of the Regions has INCREASED ITS INFLUENCE in the Union's institutional system as it has increased the scope of its consultative actions,

1. The possibility of sub-state entities being able to directly access the ECJ in accordance with internal regulations has already materialised in Spain. A series of Agreements by the Conference of Community and European Affairs has allowed the indirect participation of autonomous communities in pre-contentious proceedings of the Commission of the European Communities and in affairs related to the Court of Justice. The first of these Agreements, on the 29th of November 1990 and adopted by the aforementioned Conference and published by the Resolution of the 7th of September 1992, provided for the intervention of autonomous communities both in the pre-jurisdictional phase and jurisdictional phase of appeals for infringement affecting their competences.

Afterwards, by means of the Agreement of the 11th of December 1997 (Resolution by the Sub-secretariat of the Ministry of Presidency of the 24th of March 1998), taken by the Conference of Community and European Affairs, this participation is extended to other circumstances. For example, it has been extended to cases where an autonomous community wants a provision adopted by a community institution to be contested by the Spanish state, because it understands that there are grounds for lack of legality and it affects the area of its competences, or other circumstances in which the autonomous community is interested in bringing an appeal for inaction because the non-action of a community institution is causing it some harm and for appeals of infringement that the Kingdom of Spain could bring against another member state. In all these proceedings, the autonomous communities are recognised at an internal level as being eligible to request that the corresponding appeal be brought and, if necessary, to follow the proceedings, being able to provide proposals and appoint assessors to assist the state's lawyers in their actions before the Court of Justice.

and also because it has achieved active legitimacy to access the European Court of Justice, both to defend its own prerogatives (article 365.3 of the CT) and to contest legislation that infringes, in its opinion, the principle of subsidiarity (article 8 of the Protocol on the principle of subsidiarity, relating to article 365 of the CT).

Notwithstanding this, the demand of regions with legislative powers to have their own position on the Committee, expressed by the Conference of Presidents and by the CALRE, did not prosper and this body therefore continues to suffer from the same essential problem it has had since it was created, namely the HETEROGENEOUS NATURE OF ITS COMPOSITION, where highly different entities are mixed together, such as local entities, administrative regions and regions with legislative powers, recognised by their respective national constitutions as government representatives, with institutions and powers of a state nature. This heterogeneity makes it very difficult for the Committee to represent appropriately regions with legislative powers in the European Union and therefore to be a channel that allows them to present their opinions to the Union.

In spite of this, we should not rule out the possibility, in the future and via internal agreements in the Committee itself among the various territorial groups represented, and by virtue of their officially recognised autonomy, that a specific role may be given to legislative regions and that the Committee may become a platform to ensure their presence is felt in the Union. In this event, the regional parliaments could also play a role in formulating these positions, fundamentally by promotion, participation and control.

5. Basic premises for involving regional parliaments

As already mentioned, in order to allow the effective involvement of regional parliaments in European decision-making processes, two basic conditions must be met: (i) information must be sent appropriately to regional parliaments (article 3.1); (ii) regional parliaments must be appropriately structured internally and must particularly have the appropriate mechanisms for relations with their respective governments (article 3.2).

5.1 Sending information to regional parliaments

Having comprehensive information and the corresponding documentation on European legislative proposals, and particularly of the Commission as the main institution that initiates legislation, is undoubtedly an **ESSENTIAL CONDITION** to be able to take part in the system of applying and monitoring the principle of subsidiarity and, in general, in all community decision-making processes. Furthermore, this information must also be available with sufficient notice in order to be able to intervene, according to the modes of intervention or participation that are possible or chosen, as mentioned below.

The draft Constitutional Treaty already provides for the automatic, direct sending of information and documentation to member state parliaments on the part of the Commission, Council and European Parliament in order to facilitate their intervention in applying the principle of subsidiarity (Protocol on the function of National Parliaments in the European Union, especially paragraphs 1 and 2; and the Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, paragraph 4). If regional parliaments must take part in this procedure, by means of a consultation system on the part of member state parliaments, it is obvious that they also need to have, with the same rapidity (or even more so) the corresponding information and documentation to be able to act in time. This rapidity can only be achieved by automatic sending from the community institutions themselves (although not obliged by the CT) or from the member state parliaments, of all the documentation corresponding to legislative initiatives. A specific, express provision on this issue in community rules or, easier still, in the internal rules of each member state, seems necessary to ensure that regional parliaments have the chance to participate.

5.2 An appropriate internal structure for regional parliaments and an appropriate relation with governments as a basis for effective parliamentary involvement

Another inexcusable premise in order to be able to implement effective participation in community decision-making processes, and particularly in the procedure of applying the principle of subsidiarity, lies in the need for regional parliaments to have an APPROPRIATE INTERNAL STRUCTURE for this purpose and the characteristics of the process in question (particularly regarding the deadlines for the various interventions to be carried out). This internal structuring is, at least, dual in nature:

- On the one hand, it respects the internal organisation and functioning of the parliament, which must be adapted to the needs deriving from this participation.
- On the other hand, with respect to relations between the parliament and the government, systems must be adopted that are also adapted to the new needs and objectives of the participation.

The specific way in which this adaptation should be carried out, along the two lines indicated, will depend to a large extent on the KIND OF PARTICIPATION chosen. In this respect, it can be stated that there are at least two broad and different models:

- Participation oriented towards FORMING THE PARLIAMENT'S OWN POSITION regarding the various legislative proposals from the Union, whose aim is to transfer this position afterwards and in a binding way to the corresponding internal bodies (whether the government itself, in the case of this having participation channels, by the internal state or directly to the Union; or whether the national parliament, particularly in the case of applying the principle of subsidiarity).
- Participation aimed more at the PUBLIC DEBATE of the various political positions concerning the legislative proposals of the Union and to promote and monitor, as far as possible, the actions of internal agents intervening directly in the decision-making process, by means of appearances, general debates and other instruments that allow the main issues of interest proposed by the Commission to be debated and monitored. Along these lines, it is not vital for the parliament to declare its position on all proposals from the Commission, nor do these have to be binding or imposed. This participation is more oriented towards debate than decision but can nonetheless have great influence on the positions finally adopted by the bodies intervening directly, as shown by the experience of the British parliamentary participation, particularly the House of Commons. In the United Kingdom, in effect, the participation of the Commons is focused more on analysing the context and implications of community legislative proposals than in trying to define a «national» position concerning these. This intervention by the Commons, firstly via a highly specialised committee and with highly notable technical support, in reality prepares the ground

for the effective participation of the parliament in those issues which it believes are of real interest and on which it will later focus its efforts to influence the British position in this respect.

In the second model, it is particularly important to debate the legislative programme of the Commission and the successive presidencies of the Council, even more so than the specific legislative proposals. In any case, in both models explained so briefly, it is of great importance for the parliament, in addition to having the appropriate organisation and functioning, to be assisted sufficiently and have the necessary specialised support in order to be able to prepare work and fulfil its function effectively.

Conclusions

1. The principle of subsidiarity has been present in the European integration process since the founding Treaties of the Communities, but it did not become a fundamental principle for defining the powers among the member states and Communities until the Maastricht Treaty of 1992.

In the Maastricht Treaty, and in the successive revisions of the Amsterdam and Nice Treaties, the principle of subsidiarity appears at two levels: as a political criterion or rule of reason to attribute powers to the Communities, in particular specified in the range of powers assigned to the Community by the Treaties; and as a juridical principle governing the exercising of powers not exclusive to the Community, establishing a criterion to assess whether and to what extent the Community must exercise the powers it holds. This principle is legal in nature and its compliance can be monitored by the European Court of Justice or ECJ.

2. Fundamentally, it is the responsibility of the Commission to apply the principle of subsidiarity and it must examine its legislative proposals in the light of this principle, these being promoted from this perspective. The criteria for its application have been established by various community acts and regulations, the most important of which being the Conclusions of the Councils of Birmingham (October 1992) and Edinburgh (December 1992) and the respective Inter-Institutional Agreement between the European Parliament, Council and Commission of October 1993. Finally, the Protocol on applying the principles of subsidiarity and proportionality, attached to the Treaty of Amsterdam, included the previously established criteria and provided a *manual of operations* for applying the principle of subsidiarity.

The principle of subsidiarity has basically been applied by means of a self-administered monitoring test on the part of the Commission. This monitoring is therefore political and internal, by means of which the Commission tests its initiatives in terms of need (assessing the need for the Community's action in order to achieve the objectives of the Treaties) and effectiveness (assessing the scope and effects of the planned action to see whether its objectives may be better achieved at a community level). Following the same criteria, this monitoring may be reviewed later by the Council and by the European Parliament.

3. The European Court of Justice can review community acts in the light of the principle of subsidiarity, given their legal nature and status as part of the originating law. In reviewing compliance with this principle, the work of the ECJ has shown great deference towards the community legislator and has tended to accept the reasons given by the Commission to justify its actions. In general, the principle of subsidiarity has served to justify the need and effectiveness of the community action undertaken and not to apply limits in favour of member state powers.

4. As a result of the generalised dissatisfaction with the effectiveness of the application of the principle of subsidiarity, this issue became one of the focuses of debate in the process of reforming the Union, initiated after the failure of the Nice Treaty. The Convention proposed a preliminary system to monitor the Union's legislative proposals politically by means of the member state parliaments, with subsequent jurisdictional monitoring by means of the ECJ after the approval of the legislative acts, essentially passed later by the Inter-Governmental Conference and which has now been included in the proposed Constitutional Treaty by means of a specific Protocol.

The principle of subsidiarity thereby becomes a fundamental principle in exercising the joint powers of the Union, being applied on three occasions: firstly, in preparing the Union's legislative proposals and especially those of the Commission, creating a *subsidiarity statement* that justifies the proposals in this respect and by carrying out wide-ranging consultation; secondly, by an early warning system consisting of an external monitoring procedure that is political in nature and precedes the Union's legislative proposals, by means of the member state parliaments, this procedure having the power to suspend proposals; and, thirdly, once the legislative acts have been approved by means of the ECJ's jurisdictional control, on the request of member states or the Committee of the Regions.

5. In the preparatory phase of community actions, and in a particularly formalised way with legislative proposals, the application of the principle of subsidiarity involves taking into account the regional level of government and assessing the possible effects of the planned actions. The justification of the proposals, which must be contained in the *subsidiarity statement*, must also take into account the regional level of government and the proposal's impact on this.

6. Both the draft Constitutional Treaty (article 47.3) and the Protocol on the application of the principle of subsidiarity (article 2) are based on the Commission's obligation to carry out wide-ranging consultations on the proposals it wishes to initiate, which must also include those regions with legislative powers that are affected.

The minimum principles and rules for these consultations have been established by two Commission Communications, of the 11th December 2002 and the 19th December 2003, in accordance with the philosophy contained in the White Paper on the governance of Europe. These consultations take the form of periodic audiences with the associations of regional bodies on the Commission's annual work

programme and on the main initiatives with an effect on the area in question, before the start of the formal processes of decision-making and at the highest level of representation.

The fact that this dialogue is structured around the associations of regional groups means that regions with legislative powers, and the other bodies, cannot express their interests individually. Notwithstanding the fact that, in the future, efforts will continue to ensure that the regions with legislative powers in question may be listened to directly and individually by the Commission, the current challenge lies in creating those associations and groups that can appropriately and collectively represent their interests: on the one hand, with respect to the regions with legislative powers and, on the other hand, with respect to bodies with material interests in financial, social or cultural terms, which may be diverse in nature and which must result in a grouping that allows them to be involved in the community decision-making process.

7. Within the framework of the early warning system, the regional parliaments must be consulted by the respective member state parliaments when appropriate. The events, the procedure and the effects of this consultation must be handled internally by each state, which must adopt the corresponding decisions. In spite of the fact that the decision in question must be taken according to the rules and traditions of each state, we believe that some general criteria may be drawn up to guide these decisions:

- i The establishment of the consultation procedure and method must be agreed basically between the state and regional Parliaments.
- ii Those legislative proposals which concern or affect the legislative powers of the regions or which must be applied or exercised by the regions or which impose some obligation on them must be consulted with the regional Parliaments.
- iii The consultation must allow regional Parliaments to establish their position and express this to the state Parliament.
- iv The position of the regional Parliaments in question must be taken into account by the state Parliament when preparing their decision and must be decisive whenever the regions have exclusive internal authority for the legislative proposal.

8. With respect to the subsequent jurisdictional monitoring of legislative acts, the traditional demand of regions with legislative powers has not been included in the proposed Constitutional Treaty, namely their active entitlement to access the ECJ. In this respect, the regions are still treated as individuals in terms of bringing actions for cancellation, so that they may only bring an action against those non-legislative acts which are aimed at them or affect them directly or individually.

Notwithstanding this, the proposed Constitutional Treaty has introduced two new provisions which may give regions with legislative powers the possibility to act before the ECJ in order to defend their interests:

- i The recognised authority of the Committee of the Regions to bring appeals against European legislative acts in breach of the principle of subsidiarity and for which consultation with the Committee itself is required, which could allow the regions to bring before the ECJ those infringements of the principle of subsidiarity which are considered collectively.
- ii The possibility, implicit in the Protocol, that via the respective state Government and in accordance with the internal regulations of each state, objections may be made to European legislative acts that state Parliaments or one of their chambers aim to draw up.

Insofar as a consultative mechanism has been established for regional parliaments, it seems reasonable to believe that these Parliaments must also be able to put forward, to the state parliament, their objections to the legislative act that may have ultimately been approved by the Union, if this act has been passed against the judgement issued by the parliament. Naturally, this mechanism's effectiveness lies in an agreement between three agents (regional parliaments, state parliament and the state government), which should be appropriately formalised by means of the suitable legal instrument.

9. The Committee of the Regions has increased its importance in the Union's institutional system as it has increased the scope of its consultative actions and has achieved active authority to access the ECJ, both to defend its prerogatives and to oppose legislative acts that are, as far as it is concerned, in breach of the principle of subsidiarity.

Notwithstanding this, the demand of the regions with legislative powers to have their own position on the Committee was not successful and this body therefore continues to suffer from the same essential problem it has suffered from since its creation, namely the heterogeneous nature of its composition, making it difficult to represent regions with legislative powers satisfactorily. But there is still the possibility that, in the future and in virtue of the regulatory autonomy it enjoys, it might reach agreements to grant a specific role to the legislative regions and that the Committee may become a platform to provide these with a place in the Union.

10. Two basic conditions need to be met in order to involve the regional Parliaments in European decision-making processes effectively:

- i Information to the regional parliaments needs to be processed adequately, in sufficient time to allow their involvement in accordance with the modality chosen.
- ii The regional parliaments need an appropriate internal structure and particularly need the appropriate relational mechanisms with respect to their governments.

Conferència de les Assemblies Legislatives Regionals Europees

Grup de Treball sobre subsidiarietat i proporcionalitat

Taller «Assemblies legislatives regionals:
formació en subsidiarietat»

Conference of the European Regional Legislative Assemblies

Working Group on subsidiarity and proportionality

*Workshop «Regional legislative assemblies:
subsidiarity training»*

Índex d'intervinents

ERNEST BENACH	181
PETER STRAUB	183
ENOCH ALBERTÍ	187
GABRIEL MATO	203
IZASKUN BILBAO	204
ALESSANDRO TESSINI	206
JOSÉ MIGUEL JARDIM D'OLIVAL MENDONÇA	209
FERNANDO LÓPEZ CARRASCO	211
NORBERT DE BATSELIER	213
JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ DE SANTIAGO	216
JÖRG FREUNSCHLAG	218
GEBHARD HALDER	221
MARÍA JESÚS ÁLVAREZ	224
FRANCESC MORATA	226
BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO	229
CHRISTIAN GSODAM	234
PETER STRAUB	239
ERNEST BENACH	245

ERNEST BENACH

President de la CALRE i president del Parlament de Catalunya /

President of the CALRE and president of the Parliament of Catalonia

Molt bon dia. Siguin benvingudes i benvinguts al Parlament de Catalunya, i deixin-me manifestar, com a president de la CALRE i també com a president del Parlament de Catalunya, que acollim amb satisfacció aquesta trobada. Al mateix temps vull agrair la seva presència en aquest seminari sobre subsidiarietat, en què analitzarem les propostes que s'han fet sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat als estats membres de la Unió Europea que tenen una constitució federal o de reconeixement del fet regional.

Abans de donar pas a la taula rodona, en què poden prendre part vostès mateixos també amb les seves intervencions, i com a introducció de la qüestió, tindrem la presència d'un expert en la matèria, el senyor Enoch Albertí.

Enoch Albertí, catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona, presentarà l'informe *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea: la seva consagració en el Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments*. Aquest informe ha estat elaborat per l'Institut d'Estudis Autonòmics.

L'havia d'acompanyar el cap de l'àrea de recerca de l'Institut, el catedràtic Enric Fossas, però, a desgrat seu, a última hora ha hagut d'excusar la seva presència. A petició d'ell, faig extensives a tots els presents les seves excuses.

Abans de cedir la paraula al senyor Peter Straub, president del Comitè de les Regions i president del *landtag* de Baden-Württemberg, al qual vull agrair especialment la tasca portada a terme com a coordinador del Grup de Treball de la CALRE sobre subsidiarietat, permetin-me que faci unes breus consideracions, que crec necessàries justament en aquests moments.

No podem obviar que aquest seminari té lloc en un moment contradictori, en un context europeu marcat pels resultats dels referèndums d'Holanda i de França, que totes i tots coneixem prou. Penso que precisament aquests resultats mostren, amb més claredat que mai, la necessitat d'enfocar el procés de construcció de la Unió Europea des de més a prop. La ciutadania, en alguns estats de la Unió, s'ha expressat desconfiada a l'hora de donar carta lliure a un procés que eleva encara més les decisions polítiques, que les allunya i que, d'alguna manera, la deixa indefensa en un món on el mercat econòmic és fort i la burocràcia administrativa resulta, de vegades, complexa i fins i tot incomprensible. Cal, per tant, fer el necessari, fer tots els esforços que calgui, per a convertir els teixits de les administracions públiques en un instrument de suport proper a la ciutadania; no com ara, que és un laberint, de vegades massa complex, que té el centre lluny de l'abast de les ciutadanes i els ciutadans.

En conseqüència, no és que aquest seminari hagi perdut el seu sentit; al contrari, entenem que ha guanyat en importància. La Unió Europea necessita continuar avançant en el camí de la subsidiarietat; al cap i a la fi, és un principi bàsic proclamat per la Unió. Desenvolupar bé el principi de subsidiarietat és un pas imprescindible per a la construcció de l'Europa que desitgem. Cal continuar treballant-hi, ja que no oblidem que el desenvolupament del principi de la subsidiarietat no era una conseqüència del Tractat, sinó que era un deute pendent que el Tractat refermava, perquè, al marge d'aquest, continua essent necessari.

Ens cal avançar en aquest sentit, per tal de construir una base per a aquesta Unió Europea, que sembla que ha volgut aixecar més amunt l'estructura dels fonaments de la ciutadania, quan els fonaments de la ciutadania no estaven encara prou assentats. I, en la construcció d'aquesta base, el paper de les assemblees legislatives regionals amb poder legislatiu, precisament per la nostra proximitat, per la nostra representativitat, és d'un potencial que la Unió no pot ignorar.

Moltes gràcies, i cedeixo la paraula al senyor Peter Straub.



TRANSLATION

A very good morning. I would like to welcome you to the Parliament of Catalonia and would like to say, as president of the CALRE and also as president of the Parliament of Catalonia, how pleased we are to host this meeting. I would also like to thank you for taking part in this seminar on subsidiarity, where we will analyse the proposals made on the application of the principle of subsidiarity to the member states of the European Union with a federal constitution or which recognise regional powers.

Before going on to the round table, where you will also be able to take part with your comments, and as an introduction to the area in question, we are pleased to welcome an expert on this area, Mr. Enoch Albertí.

Enoch Albertí, a professor of constitutional law at the Universitat de Barcelona, will present the report: *The principle of subsidiarity in the European Union: its sanctioning in the Treaty for a european constitution and the perspectives for regions with legislative powers and particularly for their parliaments*. This report has been drawn up by the Institut d'Estudis Autònoms (Institute of Autonomous Studies).

He was to be accompanied by the Institute's Head of Research, professor Enric Fossas, but unfortunately, at the last minute, he cannot be present. On his request, I would like to present his apologies to all of you.

Before giving the floor to Mr. Peter Straub, president of the Committee of the Regions and president of the Landtag of Baden-Württemberg, whom I would particularly like to thank for his work coordinating the CALRE working group on subsidiarity, allow me to make a few brief comments which I feel are necessary particularly at this point.

We cannot ignore the fact that this seminar is taking place at a contradictory time, within a European context marked by the results of the referendums in Holland and France, of which we are all only too aware. I think these results show, more clearly than ever, the need to focus the process of constructing the European Union with greater proximity to citizens. In some member states of the Union, citizens have

expressed their unease about giving carte blanche to a process that raises political decisions even higher, that distances them even further and that, in some way, leaves them defenceless in a world where the economic market is strong and administrative bureaucracy is sometimes complex and even incomprehensible. We therefore need to do what is needed, to make every effort to change the fabric of public administrations into an instrument that supports citizens; not as now, in a sometimes too complex maze, whose centre is far from the reach of the citizenry.

Consequently, this seminar has not lost its meaning; on the contrary, we feel that it has gained in significance. The European Union needs to continue progressing towards subsidiarity; when it comes down to it, this is a basic principle proclaimed by the Union. Good development of the principle of subsidiarity is an essential step towards constructing the Europe we desire. We must continue to work on this, as we can't forget that the principle of subsidiarity was not developed as a consequence of the Treaty but was rather a pending issue which the Treaty reconfirmed because, apart from anything else, it is still necessary.

We must advance in this respect, in order to construct a base for this European Union, which seems to want to raise its structure higher than the foundations of citizenry, when the foundations of citizenry are as yet inadequately established. And, in constructing this base, the role of the regional legislative assemblies, precisely because of our closeness to citizens, because of our power of representation, has a potential the Union cannot ignore.

Many thanks. And now I shall give the floor to Mr. Peter Straub.

PETER STRAUB

President del grup de treball de la CALRE sobre subsidiarietat, president del landtag de Baden-Württemberg i president del Comitè de les Regions / President of the CALRE working group on subsidiarity, president of the Landtag of Baden-Württemberg and president of the Committee of the Regions)

Vielen Dank Herr Präsident Benach. Werte Kolleginnen und Kollegen, ich möchte Sie sehr herzlich zu unserem Workshop begrüßen und freue mich, dass Sie so zahlreich gekommen sind. Ich bedanke mich gleichzeitig beim Präsidenten für die Einladung zu diesem Workshop. Mein besondere Gruß gilt unserer neuen Kollegin aus dem Baskenland, Frau Izaskun Bilbao. Herzlich Willkommen hier in unserer Arbeitsgruppe.

Meine Damen und Herren, der Ratifizierungsprozess der Europäischen Verfassung befindet sich durch die ablehnenden Referenden in Frankreich und in den Niederlanden in einer schwierigen Situation. Der Verfassungsprozess hat damit zwar einen Rückschlag erlitten, ist aber keinesfalls gescheitert. Das Ratifizierungsverfahren sollte fortgesetzt werden, denn jedes Mitgliedsland hat das gleiche Recht, sich zu dieser Europäischen Verfassung zu äußern. Deshalb tendiere ich dahin, dass man die Verfahren in den verschiedenen Staaten die bisher noch nicht abgestimmt haben – es sind wohl dreizehn –, dass diese Ratifizierungen dort fortgesetzt werden.

In der Schlussakte der Verfassung haben sich die Mitgliedstaaten darauf verständigt, dass sich der Europäische Rat zwei Jahre nach der Unterzeichnung des Verfassungsvertrages mit dieser Frage befassen wird, wenn zwanzig Mitgliedsstaaten ratifiziert haben und falls es in vier bis fünf Staaten zu Problemen gekommen ist. Ich meine wir sollten dieses Verfahren, wie in der Verfassung selbst vorgesehen, auch so durchführen, wobei wir natürlich alle hoffen, dass durch bessere Unterrichtung der Bürger und mehr Beteiligung der Bürger in dieser Diskussion zur Verfassung eine größere Zustimmung der Menschen in der Union erreicht werden kann.

Natürlich muss sich die Politik in dieser Situation mit den Gründen befassen, die zur Ablehnung des Vertrages geführt haben. Und das ist insbesondere dort notwendig, wo es nicht nur um innenpolitische Fragen geht, sondern um kritische Einstellungen dem Europäischen Einigungsprozess gegenüber. Ich glaube, wir sind uns alle einig, dass das ablehnende Votum auch eine Reaktion auf die jeweilige nationale Politik ist. Ich sehe dies vor allem in Frankreich so, wo ich glaube, dass es weniger Verfassungskritiker gibt als die 55%, die sich gegen den Vertrag ausgesprochen haben. Es gibt aber sicherlich eine Mischung von Argumenten und deshalb tun wir gut daran, uns mit diesen Argumenten der Bürger auseinander zu setzen.

Es scheint mir auch um so wichtiger zu sein, dass gerade die Teile des Verfassungsvertrages, die wie das Subsidiaritätsprinzip und deren Kontrollen eine bessere Abgrenzung der Zuständigkeit der Union und der Mitgliedsstaaten zum Ziel haben, dass gerade diese Teile des Verfassungsvertrages, aktiviert werden. Gerade die Beteiligung der nationalen und der regionalen Parlamente an der Kontrolle der Subsidiarität ist ein entscheidendes Instrument, um das Vertrauen der Bürger in die Union wieder zu stärken. Und deshalb müssen wir mit Nachdruck fordern, dass bezüglich der Subsidiaritätsregelung dieses Verfahren fortgesetzt wird. Es muss dabei unterstrichen werden, dass das Prinzip der Subsidiarität, auch ohne die Verfassung zur Anwendung kommt und von den regionalen Parlamenten wie auch vom Ausschuss der Regionen begleitet werden muss. Deshalb ist es meiner Überzeugung nach richtig, dass wir uns als Regionalparlamente in der Subsidiaritätskontrolle positionieren und gerade das heutige Treffen ist dazu ja auch eine Gelegenheit.

Ziel unserer Sitzung sollte sein, einen ersten Meinungsaustausch über die Überlegungen in den einzelnen Mitgliedsstaaten durchzuführen, wie die regionalen Parlamente an der geplanten Subsidiaritätskontrolle der nationalen Parlamente beteiligt werden sollen. Wie sie wissen ist in Artikel sechs des Subsidiaritätsprotokolls vorgesehen, dass die nationalen Parlamente die regionalen Parlamente mit Gesetzgebungsbefugnis bei der Prüfung der Subsidiarität konsultieren können. Und darüber hinaus ist es für uns alle von Interesse zu hören, ob es bereits in den Regionalparlamenten Überlegung gibt, wie diese intern verfahren wollen, um innerhalb der knappen Frist von sechs Wochen, beziehungsweise dann später von zwei Monaten, zu einer Meinungsbildung zu kommen.

Und schließlich sollten wir drittens klären, ob wir nach dem Vorbild der nationalen Parlamente in der jetzigen Phase in einem Testverfahren ein Vorhaben der EU-Kommission auf die Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips prüfen.

Dabei möchte ich gleich auf eine Schwierigkeit hinweisen. Anders als die nationalen Parlamente verfügen die regionalen Parlamente über sehr unterschiedliche

Gesetzgebungskompetenzen. Insoweit stellt sich schon die Frage, ob ein gemeinsamer Test bei regionalen Parlamenten einen Sinn macht. In diesem Zusammenhang ist wichtig zu wissen, dass der Ausschuss der Regionen ein elektronisches Netzwerk zur Subsidiaritätskontrolle aufbauen will und im Herbst ebenfalls ein Testverfahren durchführt, an dem auch wir uns beteiligen können.

Hier anwesend ist Herr Dr. Christian Gsodam. Er ist zuständiger Referatsleiter im Ausschuss der Regionen und kann uns später über das geplante Netzwerk informieren.

Soweit meine einleitenden Aufführungen und jetzt wollen wir den Experten anhören.



Sí, moltes gràcies, senyor president Benach. Estimats col·legues, m'agradaria donar-los la benvinguda a aquest seminari. Com a president del nostre Grup de Treball sobre subsidiarietat celebros que siguem tan nombrosos. També aprofito l'avinentesa per agrair al president la seva invitació de dirigir aquest seminari. I vull saludar especialment la nostra nova col·lega del País Basc, Izaskun Bilbao. Benvinguda al nostre grup de treball.

TRADUCCIÓ

Estimats senyores i senyors, el procés de ratificació de la Constitució Europea, que va ser aprovada per unanimitat, es troba en crisi a causa del «no» als referèndums de França i Holanda. Crec que això significa un retrocés en el procés constitutiu, però de cap de les maneres un fracàs. Segons el meu parer, cal situar el procés de ratificació al capdavant ja que cada estat membre també té dret a donar la seva opinió sobre aquesta Constitució europea. Per això, penso que s'han de tirar endavant els processos de ratificació en els països en què fins ara encara no s'ha votat, que en són tretze.

En l'acta final de la Constitució els estats membres van acordar que dos anys després de la signatura del Tractat constitutiu, el Consell Europeu tractaria aquesta qüestió si vint estats membres l'havien ratificat i si en quatre o cinc estats hi ha hagut algun problema. Crec que aquest procés, tal com es preveu en la Constitució, s'hauria de dur a terme, i tots plegats esperem que amb més explicacions als ciutadans, amb més participació dels ciutadans en aquesta discussió sobre la Constitució es podrà aconseguir una aprovació més majoritària dels ciutadans de la Unió.

Naturalment en la situació actual cal abordar els motius que han portat al rebuig del Tractat. I això és especialment necessari quan no es tracta només de qüestions de política interna, sinó de posicions crítiques pel que fa al procés d'unificació europeu. Crec que tots estem d'acord que un vot negatiu en molts casos també és una reacció a una determinada política nacional. Sobretot ho veiem a França, on crec que els que són crítics amb la Constitució són clarament un nombre molt inferior al 55% dels ciutadans que s'ha pronunciat en contra del Tractat. Però sobretot hi veig una barreja d'arguments i per això crec que fem bé d'explicar als ciutadans aquests arguments.

També em sembla important que justament les parts del Tactat constitutiu que, com el principi de subsidiarietat i el seu control, tenen com a objectiu una millor delimitació de les competències de la Unió i dels estats membres, justament aques-

tes parts ara s'han activat. I també les negociacions corresponents. La participació dels parlaments nacionals i regionals en el control de la subsidiarietat és justament un pas decisiu, un instrument decisiu per a refermar novament la confiança dels ciutadans en la Unió. En aquest sentit, cal subratllar que el principi de subsidiarietat també es pot aplicar sense la Constitució i que ha de rebre el suport tant dels parlaments regionals com del Comitè de les Regions. Per això estic convençut que nosaltres, com a parlaments regionals, hem de prendre posició quant al tema del control de la subsidiarietat, i crec que la sessió d'avui és sens dubte una ocasió per a fer-ho.

En la nostra sessió s'ha de fer, en primer lloc, un intercanvi d'opinions sobre les reflexions dels diversos estats membres i parlaments regionals de com haurien de participar els parlaments regionals en el procediment de control de la subsidiarietat previst per als parlaments nacionals. Com ja saben, l'article 6 del Protocol de subsidiarietat disposa que els parlaments nacionals puguin consultar els parlaments regionals amb competències legislatives en el control de subsidiarietat. I, per tant, ens interessa saber si ja hi ha reflexions en els parlaments regionals sobre com volen actuar de manera interna per a aconseguir crear-se una opinió a aquest respecte en un breu període de sis setmanes, i posteriorment de dos mesos.

I, en tercer i últim lloc, hem d'aclarir si, segons el model dels parlaments nacionals, hem de controlar l'aplicació del principi de subsidiarietat seguint un procediment de prova de la Comissió Europea.

En aquest sentit, m'agradaria destacar una dificultat. A diferència dels parlaments nacionals, els parlaments regionals tenen competències legislatives molt diverses. Per tant, cal plantejar-se si té sentit una prova comuna en el parlament regional. En aquest context és important saber que el Comitè de les Regions vol crear una xarxa electrònica de control de la subsidiarietat i durà a terme una prova a la tardor en la qual podem participar tots nosaltres.

Avui tenim entre nosaltres el Dr. Christian Gsodam, cap d'unitat permanent del Comitè de les Regions, que ens podrà parlar sobre la xarxa prevista.

Acabo les meves observacions introductòries. Ara escoltem els experts.

ERNEST BENACH

Doncs, té la paraula el doctor Enoch Albertí.

TRANSLATION

Now it is the turn of Doctor Enoch Albertí.

ENOCH ALBERTÍ

Catedràtic de dret constitucional de la Universitat de Barcelona /

Professor of constitutional law of the Universitat de Barcelona

Moltes gràcies, senyor president. Molt honorable president, Herr Präsident, deixin-me, en primer lloc, agrair la invitació que se'm va fer, fa ja uns mesos, de participar en aquests treballs de la CALRE, i d'elaborar, juntament amb altres professors i investigadors de l'Institut d'Estudis Autonòmics, un document que pogués servir de base, o almenys d'inici, per a la discussió. Em van fer l'honor, per tant, d'encarregar-me aquest treball i avui, molt gustosament, intentaré exposar, d'una manera molt breu, quines són les seves conclusions principals.

El document que vostès han tingut l'oportunitat de conèixer analitza quina ha estat i quina és actualment la situació del principi de subsidiarietat i també de proporcionalitat en l'àmbit de la Unió Europea; quina ha estat la seva evolució, que es pot considerar que comença des del mateix moment en què arrenquen les Comunitats Europees, perquè, d'una manera implícita, crec que aquest principi, el principi de subsidiarietat, ja es troba en els tractats fundacionals de les primeres comunitats. És recollit, però, com se sap perfectament, el principi de subsidiarietat, en el Tractat de Maastricht, el tractat que va crear la Unió Europea l'any 1992, i després ha estat concretat, pel que fa a l'aplicació, o en els mecanismes que havien de donar lloc a l'aplicació, per mitjà de diversos documents que, finalment, es van aplegar, com saben perfectament, en el Protocol núm. 30, annex al Tractat d'Amsterdam. Això és, a més, el que avui és vigent, i, per tant, el mecanisme d'aplicació del control del principi de subsidiarietat és el que es desprèn d'aquest protocol.

Però el document que es va elaborar i que s'ha presentat a tots vostès tracta, de manera molt especial, de les perspectives de futur del principi de subsidiarietat en la seva aplicació en l'àmbit de la Unió, i, per tant, no s'oculta que la primera qüestió que s'ha de plantejar, naturalment, és la de la mateixa sort del Tractat constitucional, del Tractat pel qual s'estableix una constitució per a Europa, perquè el Protocol és un protocol annex a aquest tractat i, per tant, la sort del Protocol està íntimament lligada a la sort del Tractat constitucional. Avui els dubtes que han aparegut sobre la seva possible ratificació han fet que sigui legítim que la primera qüestió que s'hagi de plantejar precisament en tractar de les perspectives de futur de l'aplicació d'aquest protocol sigui precisament sobre la possibilitat que continuï endavant.

El Tractat ha entrat en crisi, com molt bé ha dit el president Straub, però aquesta crisi no significa..., almenys avui jo crec també que no hi ha cap motiu per donar un certificat de defunció al Tractat constitucional. Aquest és un moment difícil, sense cap mena de dubte, un moment de crisi com molts altres dels que ha passat la Unió Europea al llarg del procés de construcció, però d'aquesta crisi, de moment, no cal esperar..., o l'única esperança que cal extraure'n no és simplement la de la mort o la defunció del Tractat constitucional i dels protocols annexos, entre els quals, naturalment, hi ha el Protocol relatiu al control dels principis de subsidiarietat i de proporcionalitat.

Si finalment el Tractat constitucional no tirés endavant i no fos ratificat, el que hi hauria, en matèria de subsidiarietat, és el que existeix avui, és a dir, el Protocol

núm. 30, annex o introduït en el Tractat d'Amsterdam, annex, per tant, als tractats fundacionals actualment. I és obvi que aquest procediment, el que preveu el Protocol núm. 30, és absolutament insuficient per a fer eficaç el principi de subsidiarietat en l'àmbit de la Unió. Per tant, és legítim preguntar-se si hi ha alternatives viables a la simple continuïtat de l'aplicació del Protocol núm. 30. I en aquest sentit, entre aquestes alternatives, naturalment el que s'hauria d'intentar és que els principals elements que aporta, els principals elements innovadors que aporta el nou Protocol annex al Tractat constitucional puguin ser efectius.

El Tractat constitucional, i específicament el Protocol relatiu als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, introdueix per primera vegada els parlaments dels estats membres –entre els quals també hi ha els parlaments regionals, després tindrà ocasió d'insistir-hi–, els introdueix en el procés decisor de la comunitat, i això és, sens dubte, una peça importantíssima per a incrementar, d'una banda, la legitimitat democràtica de la mateixa Unió Europea, per a fer més pròxima la Unió als ciutadans i contribuir a un control més eficaç de les iniciatives legislatives de la Comissió. Totes aquestes són, per tant, coses molt importants, objectius molt importants que no poden quedar deixats de banda simplement perquè no entri en vigor el Tractat constitucional, en el pitjor dels casos. Crec, a més, que hi ha una base legal, sòlida, o almenys que es podria explorar, perquè el Protocol relatiu als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat pugui ser aplicat fins i tot en el cas que no sigui ratificada la Constitució europea.

El Protocol núm. 30 actual estableix, en l'apartat novè, que la Comissió ha de fer àmplies consultes en l'aplicació del principi de subsidiarietat, i podríem afegir també, naturalment, del de proporcionalitat. Aquestes àmplies consultes que ha de fer la Comissió, perquè avui té ja l'obligació legal de fer-les –obligació legal, insisteixo, que està inscrita en aquest Protocol núm. 30 avui vigent–, s'ha de procurar que s'articulin, es produeixin, es canalitzin per mitjà dels procediments més adequats, i no hi ha cap obstacle, al meu entendre, perquè el procediment que substancialment estableix el Protocol núm. 2, annex actualment al projecte de Tractat constitucional, acabi essent, precisament, per mitjà dels instruments jurídics que correspongui –que podrien ser un acord interinstitucional o qualsevol altre instrument jurídic que es consideri adequat–, sigui, deia, el procediment pel qual la Comissió faci aquestes àmplies consultes que avui ja està obligada a fer, atès que el procediment actualment vigent, que consisteix exclusivament en un mecanisme d'autocontrol de les institucions europees i de la mateixa Comissió, s'ha manifestat absolutament ineficaç, absolutament insuficient per a fer efectiu el principi de subsidiarietat. Per tant, per aquesta via, indirecta, si es vol, crec que el que hi ha previst avui, amb caràcter substantiu, en el Protocol annex al Tractat constitucional en matèria de subsidiarietat, podria ser recollit i ser efectiu, malgrat que no entri en vigor finalment, si això al final és així, la Constitució europea.

Perquè, naturalment, el que fa el Protocol núm. 2, annex al Tractat constitucional, significa un canvi transcendental en la concepció del principi de subsidiarietat a la Unió Europea. S'ha passat d'un mecanisme d'autocontrol a un mecanisme de control extern, en què participen actors nous, molt especialment els parlaments dels estats membres, i no solament els parlaments del nivell central de Govern, sinó, com tindrà

ocasió de dir també, i ha dit el president Straub, també els parlaments regionals, els parlaments de les entitats regionals de govern dels estats membres que tenen poders legislatius. I per tant, per primera vegada a la Unió Europea, segons la meua opinió, s'ha previst un mecanisme efectiu per a poder canalitzar, per a poder fer un control polític sobre les iniciatives de la Comissió, les iniciatives legislatives de la Comissió, des del punt de vista de la subsidiarietat. Perquè, no s'ha d'oblidar que la substància del principi de la subsidiarietat és essencialment política i no pas jurídica, i potser aquesta és la clau de la qüestió.

Per primera vegada s'ha dissenyat, en l'àmbit de la Unió Europea, un mecanisme adequat a la naturalesa política de la subsidiarietat, i la subsidiarietat ha passat, com deia, d'un control merament intern, per part de la Comissió, sobre les seves pròpies iniciatives, que exigia essencialment només una motivació suficient d'aquestes mateixes iniciatives, a considerar que la subsidiarietat és un principi fonamental en l'exercici de les competències no exclusives de la Unió Europea. Un principi fonamental en l'exercici d'aquestes competències no exclusives que es garanteix per mitjà d'un procediment específic que preveu, d'una banda, un control extern a càrrec dels parlaments. Un control que, per tant, ja no és un control simplement de les mateixes institucions comunitàries; un control essencialment polític i no només jurídic; un control *ex ante*, que és quan realment tenen eficàcia els controls polítics, no una vegada s'hagin adoptat ja les decisions corresponents, sinó abans que les institucions amb capacitat decisòria hagin pres les decisions normatives. Un procediment, a més, que té una eficàcia suspensiva, en la mesura que obliga a replantejar les iniciatives que els parlaments així ho considerin, en un nombre determinat: una tercera part, en general, o una quarta part dels mateixos parlaments, en el cas de les decisions preses en l'àmbit de l'espai de la llibertat, la justícia i la seguretat. Per tant, les decisions han de ser reconsiderades si els parlaments, en una quantitat determinada, consideren que resulten contràries al principi de subsidiarietat o de proporcionalitat. I, a més, finalment, com a darrer element, es tracta d'un control que després pot ser sotmès també a revisió judicial pel Tribunal de Justícia de les comunitats. Una revisió judicial per la qual, a més, s'ha ampliat la legitimació, perquè, a part la dels estats, també s'ha previst que pugui accedir al Tribunal, per fer aquest control, el mateix Comitè de les Regions.

De fet, per tant, s'ha configurat el principi de subsidiarietat i de proporcionalitat –perquè cal no oblidar també aquest segon–, en realitat, com una clàusula d'habilitació de les competències concurrents de la Unió Europea, que només podrà exercir-les en el supòsit que passin positivament aquest control previ sobre la seva adequació al principi de subsidiarietat i de proporcionalitat. És, per tant, clarament, avui, en el text del projecte de Tractat constitucional, un mecanisme destinat a assegurar el respecte de les competències dels estats membres i també de les competències de les regions amb poders legislatius dels mateixos estats membres, davant de possibles extralimitacions que pugui fer la Unió Europea.

En la mesura que el principi de subsidiarietat i de proporcionalitat està íntimament vinculat a la nova distribució de competències en l'àmbit de la Unió Europea –nova distribució que preveu el Tractat constitucional–, sembla difícil pensar que pugui sobreviure aquest mecanisme de control de la subsidiarietat sense el context

en el qual ha nascut; és a dir, sense que entri en vigor també la nova distribució de competències entre la Unió i els estats membres del Tractat constitucional. Sembla difícil, i segur que és difícil que, en el cas que finalment no prosperi el Tractat constitucional i que no pugui ser ratificat, pugui, això no obstant, sobreviure el principi de subsidiarietat i de proporcionalitat en els termes que avui disposa el Protocol annex al projecte de Tractat.

Sembla difícil, però no és impossible. Jo crec que no és impossible i que, a més, recuperar aquest protocol, amb independència de quina sigui la sort del Projecte de tractat constitucional, és l'única forma, l'única manera de donar sentit i efectivitat al principi de subsidiarietat en l'actualitat. Jo crec que és impensable, més aviat, que pugui seguir el model actual, i que, per tant, la subsidiarietat s'hagi de resoldre amb un simple control intern de la Comissió, que exigeixi simplement que aquesta hagi de motivar les seves propostes, les seves iniciatives legislatives. Crec que és impensable seguir en la situació actual; almenys, aquesta situació el que assegura és la no-eficàcia del principi de subsidiarietat, com s'ha demostrat per l'experiència que hi ha hagut al llarg d'aquests anys. I, per tant, és possible incorporar aquests nous continguts i, a més, com deia fa un moment, hi ha una base legal per a realitzar aquesta incorporació.

Bé, el document que se'ls ha lliurat se centra en les possibilitats de participació dels parlaments regionals en el mecanisme de control del principi de subsidiarietat i de proporcionalitat, tal com és previst en el Protocol actual; quines són les possibilitats d'intervenció regional en aquest mecanisme, al llarg d'aquest procediment. I per examinar aquestes possibilitats d'intervenció, el que es fa és examinar, analitzar els tres moments, les tres grans fases en què es pot produir aquesta intervenció.

En primer lloc, la fase de preparació de propostes legislatives per la Comissió. Vostès saben que, tant el projecte de Tractat constitucional, l'article 46, en l'apartat tercer, de la part primera del Tractat, com també l'apartat segon del Protocol, relatiu als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat, exigeixen que la Comissió faci àmplies consultes abans d'adoptar una decisió legislativa, abans d'adoptar una proposta normativa. Entre aquestes àmplies consultes, o dins d'aquestes àmplies consultes, és obvi que també han de ser consultades les entitats regionals que poden resultar afectades, en les seves competències o els seus interessos, per les decisions que projecta prendre la Comissió. Incloure les entitats regionals en aquestes consultes de la Comissió, és, a més, perfectament congruent amb la filosofia que ha anat defensant la mateixa Comissió de la Comunitat Europea, per exemple, en el Llibre blanc sobre la governança, que va ser aprovat fa pocs anys, i que, després, s'ha concretat en diverses comunicacions de la mateixa Comissió, les dues principals de les quals van ser aprovades el desembre de l'any 2002 i el desembre de l'any 2003. Aquesta darrera, a més, fa un pas endavant important, en la mesura que concreta el que en diu una estructura de diàleg entre les entitats regionals i locals, d'una banda, i la mateixa Comissió. Aquesta estructuració del diàleg es preveu que es faci per mitjà de les associacions de les entitats regionals i de les entitats locals, per mitjà d'un conjunt d'audiències públiques, i bàsicament centrat en el programa anual de la Comissió i en les iniciatives que pretengui prendre i que siguin més significatives, més importants.

Aquesta estructuració del diàleg per mitjà d'associacions i d'audiències és, naturalment, un pas endavant respecte a la situació preexistent, en la mesura que no es concretava, almenys fins ara, com s'havia de conduir aquest diàleg entre la Comissió i les entitats de caràcter regional, però, al nostre entendre –a l'entendre dels autors de l'informe–, presenta encara alguns problemes i algunes mancances, especialment perquè no es tracta de consultes directes amb les entitats regionals que puguin resultar afectades per les iniciatives de la Comissió, sinó que es tracta de consultes amb associacions de regions i d'entitats locals. El repte, per tant, és, d'una banda, aconseguir aquestes, al nostre entendre, necessàries consultes directes i individuals sobre les iniciatives que puguin afectar directament les regions, o, si no, i no de manera excloent, si es manté aquesta estructura del diàleg, veure com s'agrupen els interessos, els diversos interessos regionals per a poder tenir una interlocució, per a poder realitzar aquest diàleg amb la mateixa Comissió. Per tant, podríem dir que, almenys en la situació actual, el joc es juga bàsicament en el terreny de les regions, perquè aquestes són les que han de decidir com s'organitzaran, com s'associaran, perquè puguin establir aquest diàleg estructurat amb la Comissió.

El segon gran moment del procediment que preveu el Protocol, com vostès saben, és el mecanisme dit «d'alerta ràpida», pel qual, les iniciatives de la Comissió són comunicades als parlaments nacionals, als parlaments dels estats membres, i aquests poden emetre un dictamen sobre l'adequació o no, al seu parer, d'aquestes iniciatives als principis de subsidiarietat i de proporcionalitat. El projecte de protocol estableix que els parlaments regionals han de ser consultats pels parlaments estatals dels estats membres en el cas que sigui procedent, en el cas que afecti, aquella proposta comunitària de la Comissió, els seus interessos o les seves competències. Jo crec que aquesta és l'única interpretació possible que cal fer del que preveu avui el Protocol, perquè, naturalment, si es deixés llibertat als estats, als parlaments estatals perquè poguessin consultar o no els parlaments regionals, en els afers que afecten els parlaments regionals, naturalment no caldria haver-ho establert en el mateix Tractat constitucional, o en el mateix Protocol annex al Tractat constitucional.

És obvi que els parlaments estatals poden consultar qui vulguin i que no cal preveure explícitament aquesta consulta si el seu significat ha de ser, per tant, un altre. El seu significat, al meu entendre, és que, quan correspongui, per tant quan resultin afectats els interessos o les competències de les regions amb poders legislatius, els parlaments estatals estan obligats –no només facultats, sinó obligats– a consultar, a la vegada, els parlaments regionals. Per tant, no hi ha, al meu entendre, discrecionalitat per als parlaments estatals a l'hora de prendre aquesta decisió. Però, no obstant això, sí que cal que els parlaments estatals prenguin una decisió sobre com, quan i amb quins efectes han de fer aquesta consulta als parlaments regionals. En aquest sentit, òbviament, els parlaments estatals disposen, aquí sí, d'un ampli marge de decisió, perquè les situacions són diferents a l'interior de cada estat, i, per tant, és per mitjà d'un acord entre els mateixos parlaments estatals i els parlaments regionals interns que s'haurà d'arribar a articular un mecanisme de participació dels parlaments regionals en aquest procediment de control que competeix, en principi, als parlaments estatals dels estats membres.

Malgrat això, malgrat que sigui, per tant, una decisió interna, bàsicament, crec que sí que es poden avançar uns quants criteris generals que podrien servir d'orientació, també general, a l'hora de decidir aquesta mena de qüestions, de prendre aquestes decisions sobre com han de participar els parlaments regionals en el procediment de control de la subsidiarietat, que és a càrrec dels parlaments dels estats membres. Crec que, d'entrada, caldria que aquestes decisions es prenguessin de comú acord, que no fos una decisió unilateral dels parlaments estatals, perquè és el mateix Protocol que dona als parlaments regionals un paper propi en aquest mecanisme de control de la subsidiarietat. Per tant, seria molt desitjable que aquesta participació s'establís sobre la base d'un acord entre les dues instàncies, entre les dues parts.

Sobre l'objecte de la consulta, crec que es poden avançar també alguns elements de caràcter general. En primer lloc, crec que s'hauria de fer aquesta consulta als parlaments regionals, per tant donar-los entrada en el dictamen que hagin d'evacuar, que hagin d'emetre els parlaments dels estats membres, sempre que resultin afectades, o bé competències de les regions amb poders legislatius, o bé, no sols competències, sinó també interessos bàsics d'aquestes regions. En segon lloc, haurien de ser també objecte de consulta, al meu entendre, totes les propostes legislatives de la Comissió que després hagin de ser executades per les regions amb poders legislatius. I en tercer lloc, haurien també, al meu entendre, de ser objecte de consulta les propostes legislatives de la Comissió que són objecte de control des del punt de vista de la subsidiarietat, que comportin càrregues per a les regions legislatives, càrregues, bé de caràcter administratiu, o bé de caràcter financer. Per tant, amb aquests criteris es podria determinar, encara que naturalment amb un caràcter molt general, quan els parlaments nacionals haurien de consultar els parlaments regionals sobre les iniciatives de la Comissió subjectes al control de la subsidiarietat.

Un tercer criteri de participació dels parlaments regionals em sembla que hauria de ser el d'una adequada informació, o sigui, que aquests parlaments rebessin tota la informació necessària en temps útil, perquè puguin pronunciar-se. Per tant, la tramesa de la informació que prové de la Comissió, sobre les seves pròpies iniciatives legislatives, al meu entendre s'hauria de fer quasi de manera automàtica i per mitjà d'un protocol, o d'un mecanisme que assegurés aquest caràcter immediat a la tramesa de la informació. A més, aquesta consulta als parlaments regionals hauria de permetre que els parlaments regionals poguessin establir la seva pròpia posició, i, a més, aquesta posició, quan afecta les seves competències legislatives exclusives, hauria de ser determinant del vot que finalment emeti el parlament nacional o parlament de l'estat membre corresponent, o la cambra que correspongui, en el cas dels parlaments bicamerals, que són tots, en el cas dels estats compostos al si de la Unió.

I amb relació al tercer moment, el moment de la defensa davant del Tribunal de Justícia de les Comunitats del principi de subsidiarietat, crec que és possible també una intervenció de les regions legislatives, més enllà de la situació prevista en els tractats actuals. Com saben, és possible que les regions legislatives puguin accedir al Tribunal de Justícia, com ho pot fer qualsevol particular, per tant amb una legitimitat no privilegiada si la iniciativa de la Comissió, si la decisió legislativa que s'ha pres

els afecta de manera individual i directa. I aquesta, per tant, és una legitimació, un accés al Tribunal de Justícia, que col·loca en una posició gens favorable les regions, o almenys les col·loca en la mateixa posició que tenen els mateixos particulars.

El projecte de protocol annex al Tractat constitucional, com vostès saben, preveu que, si els parlaments nacionals estan en desacord, finalment, amb la decisió que hagi adoptat la Comissió, aquests parlaments nacionals poden instar el seu govern a recórrer davant el Tribunal de Justícia de les Comunitats. Per tant, la decisió es deixa finalment en mans dels governs dels estats membres. Doncs bé, en aquest sentit, jo crec que no hi hauria cap mena de problema amb el fet que els governs poguessin actuar no només a instància dels parlaments estatals, sinó també en aquelles matèries en què han estat consultats els parlaments regionals també a instància dels mateixos parlaments regionals. Això, una altra vegada, no és fàcil, però és possible –almenys jurídicament– dins el marc del Tractat constitucional, i específicament, del projecte de protocol.

Perquè aquesta participació sigui possible –i amb això acabo–, cal que es donin, a l'entendre dels autors de l'Informe, alguns pressupòsits bàsics –perquè sigui, insisteixo, efectiva la participació dels parlaments regionals en el procediment de control de la subsidiarietat i de la proporcionalitat. En primer lloc, una qüestió a què he fet referència fa un moment, però que em sembla que és d'especial importància i sobre la qual s'ha insistit, és la necessitat de rebre informació en temps útil. Els terminis –ho ha dit el president Straub en la seva intervenció– són molt curts, i en aquests terminis tan curts han d'intervenir els parlaments estatals i, en el marc dels parlaments estatals, també els parlaments regionals. Per tant, que els parlaments regionals puguin disposar de manera immediata de la informació que prové de la Comissió, i especialment de les seves iniciatives legislatives, és essencial perquè pugui produir-se una participació eficaç dels parlaments regionals en aquest mecanisme de control. Això exigeix, naturalment, preveure unes fórmules de relació adequades entre la Comissió i els mateixos parlaments regionals, i entre els parlaments estatals, d'altra banda, i els mateixos parlaments regionals, perquè, insisteixo, el circuit de la informació sigui tan automàtic i tan net com sigui possible.

I en segon lloc, el segon pressupòsit bàsic, al nostre entendre, és que els parlaments regionals han d'adoptar també una estructura interna adequada a aquesta participació. Una estructura interna des del punt de vista organitzatiu, i això vol dir, essencialment, encara que no exclusivament, dotar-se dels mitjans tècnics humans que facin possible l'eficàcia d'aquesta participació, i dels mecanismes procedimentals funcionals que permetin també que els parlaments regionals puguin intervenir de manera efectiva en el control de la subsidiarietat i de la proporcionalitat.

I aquesta estructuració interna, que ha de ser adequada a la funció de participació, s'ha de fer també segons el model de participació que es desitgi, perquè vostès saben perfectament que no hi cap només un únic model de participació parlamentària, i també parlamentària regional, en els afers europeus, sinó que són possibles diversos models de participació. I cada un dels parlaments regionals haurà de decidir quin és el model que segueix. Si és un model més orientat a formular posicions pròpies sobre les iniciatives legislatives que provenguin de la Comissió, posicions pròpies, que, en el cas que afectin competències exclusives

legislatives de les regions, després siguin traslladades al Parlament estatal, i aquest després les faci seves i les traslladi a les institucions europees. O bé, si es tracta més aviat d'una participació no tan orientada a formular posicions pròpies específiques sobre les diverses iniciatives de la Comissió, sinó orientada més aviat al debat, a l'anàlisi de les conseqüències, al control, al seguiment de les iniciatives legislatives de la Comissió que afectin les regions amb poders legislatius, als efectes o amb la voluntat d'aconseguir ampliar el debat públic sobre aquestes iniciatives, estudiar-ne les conseqüències, i, per tant, preparar-se per al que després finalment acabin decidint les institucions comunitàries. Un model de participació, per tant, a l'estil del que pugui fer la Cambra dels Comuns, la *House of Commons*, britànica, i no tant, deia, un model més orientat a la presa concreta de posició sobre les diverses iniciatives de la Comissió.

Moltes gràcies per la seva atenció, i espero que aquest Informe hagi pogut ser, almenys, mínimament útil per a establir el marc del debat sobre la participació regional en el control del principi de subsidiarietat i de proporcionalitat.

Moltes gràcies.

(*Aplaudiments.*)



TRANSLATION

Many thanks, Mr. President. Mr. President, Herr Präsident, firstly, please allow me to thank you for your invitation, made a few months ago, to take part in the work of the CALRE and to draw up, together with other professors and researchers at the Institut d'Estudis Autonòmics, a document which might serve as a basis or at least as a starting point for a discussion. I am therefore honoured to have been given this work and, today, I shall attempt to explain, very briefly, its key conclusions.

The document you have had the chance to get to know analyses the historic and current status of the principle of subsidiarity and also of proportionality with regards the European Union; how it has evolved, since it could be considered to date back to the very first moment the European Community started because, implicitly, I believe that this principle, the principle of subsidiarity, is already present in the founding treaties of the first communities. But, as you are perfectly aware, the principle of subsidiarity is contained in the Maastricht Treaty, the treaty creating the European Union in 1992, and afterwards it has been developed, in terms of its application or in the mechanisms for its application, by means of various documents concluding, as you well know, with Protocol 30, annexed to the Treaty of Amsterdam. This is the current status and, as a result, the controlling mechanism for the principle of subsidiarity is the one coming from this protocol.

But the document that was drawn up and presented to all of you deals, most particularly, with the future prospects of the principle of subsidiarity in its application with regard to the Union, and there is therefore no doubt that the first question that needs to be asked, logically, concerns the fate of the Constitutional Treaty itself, of the Treaty establishing a constitution for Europe, because the Protocol is annexed to this treaty and therefore the fate of the Protocol is closely linked to that of the Constitutional Treaty. Today, as a result of the doubts which have arisen concerning its

possible ratification, it is valid that our first question in analysing the future prospects of applying this protocol must be precisely whether it has a future.

The Treaty has entered into a crisis, as clearly stated by president Straub, but this crisis does not mean... or at least at present I also believe that there is no reason to present the Constitutional Treaty with its death certificate. This is undoubtedly a difficult time, a time of crisis as many others experienced by the European Union throughout its process of construction, but we should not expect that this crisis, at present... or the only thing we may expect from this crisis is not simply that of the death or demise of the Constitutional Treaty and of its annexed protocols, among which, logically, is the Protocol concerning the control of the principles of subsidiarity and proportionality.

If, finally, the Constitutional Treaty does not progress and is not ratified, what we would have, in terms of subsidiarity, is what we have today; in other words, Protocol 30, annexed or incorporated in the Treaty of Amsterdam, annexed, therefore, to the current founding treaties. And it is obvious that this procedure, provided by Protocol 30, is absolutely insufficient in order to make the principle of subsidiarity effective with regard to the Union. We are therefore entitled to wonder if there are viable alternatives to the mere continuation of the application of Protocol 30. In this respect, from among these alternatives, an attempt should be made to ensure that the main elements it provides, the main innovative elements provided by the new Protocol annexed to the Constitutional Treaty, should be effective.

For the first time, the Constitutional Treaty and specifically the Protocol concerning the principles of subsidiarity and proportionality involves the parliaments of the member states (among which are also regional parliaments, as I shall insist later on) in the community's decision-making process and this is, without doubt, an extremely important point in order to increase, on the one hand, the democratic legitimacy of the European Union itself, bringing it closer to citizens and helping to achieve more effective control of the Commission's legislative initiatives. All these, therefore, are very important things, these are very important objectives which cannot be left to one side merely because the Constitutional Treaty does not come into force, in the worst case scenario. I also believe that there is a legal basis, solid or at least one which could be explored, for the Protocol concerning the principles of subsidiarity and proportionality to be applied even in the case that the European Constitution is not ratified.

The current Protocol 30 establishes, in section nine, that the Commission must consult widely in applying the principle of subsidiarity and we may also add, naturally, that of proportionality. With this wide consultation that must be carried out by the Commission, because today it has the obligation to do so (a legal obligation, I insist, which is contained in this Protocol 30, currently in force), an attempt must be made for this consultation to be structured, to take place, channelled via the most appropriate procedures. And, in my opinion, there is no obstacle to stop the procedure substantially established by Protocol 2 and currently annexed to the draft Constitutional Treaty, from being precisely the procedure by which the Commission carries out this wide consultation which, today, it is obliged to do, by means of the corresponding legal instruments, which could be

an interinstitutional agreement or any other legal instrument considered appropriate. This is due to the fact that the current procedure in force, which consists exclusively of a self-control mechanism of the European institutions and of the Commission itself, has been shown to be absolutely ineffective, absolutely insufficient to make the principle of subsidiarity effective. Therefore, by these indirect means, and if required, I believe that what has been provided today, substantial in nature, in the Protocol annexed to the Constitutional Treaty regarding subsidiarity, could be contained and be made effective, even if the European Constitution does not end up coming into force.

Because, logically, what Protocol 2 annexed to the Constitutional Treaty does is signify a highly significant change in the concept of the principle of subsidiarity in the European Union. It has gone from being a mechanism of self-control to a mechanism of external control, in which new agents play a part, most particularly the parliaments of the member states, and not only those parliaments at the central level of government but also, as I shall mention later and as has been mentioned by president Straub, also regional parliaments, parliaments of regional bodies of the government of the member states with legislative powers. And, therefore, for the first time in the history of the European Union, I feel that an effective mechanism has been provided to channel, to levy political control over the Commission's initiatives from the point of view of subsidiarity. Because we must not forget that the substance of the principle of subsidiarity is essentially political and not legal, and this might be the key to the issue.

For the very first time, a mechanism has been designed in the European Union that is adapted to the political nature of subsidiarity, and subsidiarity has gone, as I have said, from being a merely internal control mechanism on the part of the Commission concerning its own initiatives, essentially requiring only sufficient justification of these initiatives, to the consideration of subsidiarity as a fundamental principle in exercising the non-exclusive powers of the European Union. A fundamental principle in exercising these non-exclusive powers that is guaranteed by means of a specific procedure providing, on the one hand, external control by parliaments. A control which is therefore no longer merely control by the community institutions themselves; an essentially politically and not merely legal control; an *ex ante* control, which is when political controls are truly effective, not once the corresponding decisions have already been taken but before the institutions with decision-making powers have taken legislative decisions. A procedure, furthermore, which has suspensory powers, insofar as it forces the rethinking of initiatives when a certain number of parliaments feel this is required: one third in general or one quarter of the parliaments in the case of decisions taken in the areas of freedom, justice and security. Decisions must therefore be reconsidered if parliaments, in a specific number, feel that they are contrary to the principle of subsidiarity or proportionality. And also, finally, as a last element, it is a control which, afterwards, can also be submitted to legal review by the European Court of Justice. Moreover, a legal review by which legitimacy has been broadened because, apart from that of the member states, it has also been provided that the Committee of the Regions itself may also access the Court in order to carry out this control.

The principle of subsidiarity and of proportionality, because we must not forget the latter, has therefore been established in reality as an enabling clause for concurrent powers in the European Union, which may only be exercised after passing this prior control concerning their respect for the principle of subsidiarity and proportionality. Consequently, today in the text of the draft Constitutional Treaty, there is therefore a mechanism aimed at ensuring respect for the powers of member states and also for the powers of legislative regions of these same member states, in terms of possible abuse of powers by the European Union.

Insofar as the principle of subsidiarity and proportionality is closely linked to the new division of powers in the European Union, a new division which is provided by the Constitutional Treaty, we may conclude that this control mechanism for subsidiarity can hardly survive without the context in which it was born: namely, without the Constitutional Treaty's new division of powers between the Union and the member states also coming into force. This appears unlikely and it is surely unlikely that, should the Constitutional Treaty not prosper and not be ratified, the principle of subsidiarity and proportionality can nonetheless survive under the terms provided today by the Protocol annexed to the draft Treaty.

It appears unlikely but it is not impossible. I believe that it is not impossible and that, furthermore, recovering this protocol, independently of the fate of the draft Constitutional Treaty, is the only means, the only way to give meaning to the principle of subsidiarity and to make it effective today. Rather I believe it is unthinkable for the current model to continue, with subsidiarity being resolved via the mere internal control of the Commission, which only requires the latter to justify its proposals, its legislative initiatives. I believe it is unthinkable to continue with the current situation; at least with this situation, which ensures the non-effectiveness of the principle of subsidiarity, as shown by our experience over the years. And it is therefore possible to incorporate this new content and, as I mentioned a moment ago, there is also a legal basis for carrying out this incorporation.

Well, the document you have been given focuses on the possibilities of regional parliaments being involved in the control mechanism of the principle of subsidiarity and proportionality, as provided by the current Protocol; the possibilities for regional involvement in this mechanism throughout the procedure. And to examine these possibilities for involvement, what it does is examine or analyse the three points in time, the three broad phases where this involvement might take place.

Firstly, the preparatory phase of legislative proposals by the Commission. You already know that both the draft Constitutional Treaty, article 46, in section three of the first part of the Treaty, and also section two of the Protocol on the principle of subsidiarity and proportionality, require the Commission to consult widely before adopting a legislative decision, before adopting a legislative proposal. Among this wide consultation, or within it, it is obvious that those regional bodies must be consulted which may be affected, in terms of their powers or interests, by the decisions the Commission is proposing to take. Including regional bodies in this consultation by the Commission is, moreover, perfectly congruent with the philosophy that has been defended by the Commission itself of the European Community, for example in the White Paper on governance,

which was passed a few years ago and which has been developed later in various communications by the Commission itself, the two main ones being approved in December 2002 and December 2003. The last one also takes a significant step forward insofar as it specifies what is called «structured dialogue» between regional and local bodies, on the one hand, and the Commission itself. This structured dialogue is to be established via associations of regional and local bodies by means of joint public audiences and basically centred on the annual programme of the Commission and on the initiatives the latter aims to take and the most significant or important initiatives.

This structured dialogue via associations and audiences is obviously a step forward with respect to the previous situation, insofar as how this dialogue could take place between the Commission and regional bodies had not been specified before. However, as far as we are concerned, as far as the authors of the report are concerned, it still has some problems and gaps, particularly because this is not direct consultation with those regional bodies that may be affected by the Commission's initiatives but consultation with associations of regions and local bodies. The challenge is therefore, on the one hand, to achieve this individual and, in our opinion, necessary consultation on initiatives that may directly affect regions or, if this is not possible or as an additional alternative and if this structured dialogue is maintained, to look into how to group the interests, the differing regional interests in order to have this interchange, to carry out this dialogue with the Commission itself. Therefore, we could say that, at least in the current situation, the ball is basically in the regions' court, because they must decide how to organise themselves, how to associate themselves, so that they can establish this structured dialogue with the Commission.

The second great point in time in the procedure provided by the Protocol is the mechanism you all know, namely the «early warning system», by which the initiatives of the Commission are communicated to the national parliaments, to the member state parliaments, and these may issue a decision on whether, in their opinion, these initiatives respect the principles of subsidiarity and proportionality. The draft protocol establishes that regional parliaments must be consulted by the member state parliaments in the case that this is necessary, in the case that the Commission's community proposal affects their interests or competences. I believe that that this is the only possible interpretation of what is provided by the Protocol to date, because logically, if the member state parliaments were at a liberty to consult regional parliaments in those affairs affecting regional parliaments, it would obviously not be necessary to include this in the Constitutional Treaty itself nor in the Protocol annexed to the Constitutional Treaty.

It is obvious that member state parliaments may consult whomever they wish and it would not be necessary to require such consultation explicitly unless this were to be interpreted differently. As far as I am concerned, its interpretation is that, when appropriate, in other words when the interests or competences of the regions with legislative powers are affected, member state parliaments are obliged, not only authorised but obliged, to consult regional parliaments at the same time. Therefore, in my opinion, there is no room for discretion on the part of the member

state parliaments on taking this decision. But, however, it is necessary for national parliaments to take a decision on how, when and for what purposes this consultation with the regional parliaments must take place. In this respect national parliaments obviously do have a wide margin for decision, because the situation is different in each member state and therefore it is by means of an agreement between the member state parliaments and internal parliaments that a mechanism should be set up to involve regional parliaments in this control procedure that is shared, in principle, with the member state parliaments.

In spite of this, in spite of it therefore being a fundamentally internal decision, I believe that some general criteria may be proposed that could serve as an overall guideline when deciding on this kind of issue, when taking these decisions on how regional parliaments should be involved in the procedure of controlling subsidiarity, on the part of the national parliaments. I believe that, firstly, these decisions should be taken by common consent, that it shouldn't be a unilateral decision of the national parliaments, because the Protocol itself grants regional parliaments their own role in this control mechanism for subsidiarity. It would therefore be highly desirable for this involvement to be established on the basis of an agreement between the two instances, between the two parties.

Concerning the object of consultation, I also believe that some general elements may be proposed. Firstly, I think that this consultation should be carried out with regional parliaments in order to involve them in the decision that must be made, that must be issued by the member state parliaments, provided either the powers of the legislative regions or, not only powers, but also the basic interests of these regions are affected. Secondly, in my opinion, all those legislative proposals by the Commission should be the object of consultation that need to be executed afterwards by the regions with legislative powers. And, thirdly, I also think that those legislative proposals of the Commission should be the object of consultation for control in terms of subsidiarity, that entail burdens for the legislative regions, burdens either of an administrative or financial nature. Therefore, with these criteria we would be able to determine, albeit in a very general way, when the national parliaments should consult the regional parliaments on Commission initiatives subject to subsidiarity control.

A third criterion for involving regional parliaments should be that of adequate information, or rather, that these parliaments should receive all the necessary information with sufficient advance notice for them to give an opinion. Therefore, the processing of information from the Commission concerning its own legislative initiatives, as far as I am concerned, should be carried out almost automatically and by means of a Protocol or a mechanism that it is immediately transmitted. Furthermore, this consultation with regional parliaments should allow regional parliaments to establish their own position. Moreover this position, when it affects their exclusive legislative powers, should be decisive for the vote finally issued by the corresponding national or member state parliament or the corresponding chamber, in the case of bicameral parliaments, as are all the joint member states in the Union.

And with regard to the third point in time, this being the time of defending the principle of subsidiarity before the European Court of Justice, I believe that it is

also possible for legislative regions to be involved, beyond the situation provided in the current treaties. As you know, it is possible for legislative regions to access the Court of Justice in the same way as any individual, therefore without any privileged entitlement if the Commission's initiative, if the legislative decision taken affects them individually and directly. And this legitimacy of access to the Court of Justice therefore places regions in a non too favourable position, or at least places them in the same position as any individual.

As you know, the draft protocol annexed to the Constitutional Treaty provides that, if a member state parliament ultimately disagrees with a decision adopted by the Commission, this national parliament may ask its government to bring an appeal before the European Court of Justice. The decision is therefore left ultimately in the hands of the member state governments. However, in this respect, I don't believe there would be any kind of problem with governments being able to act not only on the request of member state parliaments but also, in those areas in which the regional parliaments have been consulted, on the request of the regional parliaments themselves. This, once again, would not be easy but it is possible, at least legally speaking, within the framework of the Constitutional Treaty and specifically of the draft protocol.

Because this involvement is possible, and I conclude here, some basic premises are required, in the opinion of the report's authors, to ensure, I repeat, that the involvement of regional parliaments is effective in controlling subsidiarity and proportionality. Firstly, something which I mentioned earlier but I feel is of particular importance and which I have insisted on, is the need to receive information in good time. The periods of time in question, as mentioned by president Straub in his speech, are very short and, during these short periods of time, the member states have to take part, as do the regional parliaments, within the context of the national parliaments. Therefore, the fact that regional parliaments can immediately receive information from the Commission, particularly concerning its legislative initiatives, is essential to ensure the effective participation of regional parliaments in this control mechanism. This requires, logically, the provision of some formulas for establishing appropriate relations between the Commission and regional parliaments themselves, and between the national parliaments, on the other hand, and the regional parliaments, to ensure that, I repeat, the information circuit is as automatic and systematic as possible.

And, secondly, the second basic premise, in our opinion, is that regional parliaments must also adopt an internal structure that is appropriate for this involvement. An internal structure from the organisational point of view, which essentially, but not exclusively, means providing them with the human specialist resources required to make this involvement effective, as well as the functional and procedural mechanisms required for regional parliaments to participate effectively in controlling subsidiarity and proportionality.

And this internal structuring, which must be appropriate for involvement to function, must also be carried out according to the desired model of involvement. As you are only too aware, there is no single model of parliamentary involvement, or regional parliamentary involvement, in European affairs, but rather various models

of participation. And each of the regional parliaments will have to decide which model to follow. If it is a model more oriented towards formulating their own position concerning the Commission's legislative initiatives, their own positions which, should the regions' exclusive legislative powers be affected, are passed afterwards on to the national parliament, when the latter then decides its own positions and passes these on to the European institutions. Or, involvement might not be so oriented towards formulating a position concerning the different Commission initiatives but rather towards debate, towards an analysis of the consequences, to control, to follow up the Commission's legislative initiatives that affect regions with legislative powers, for the purposes or with the aim to broaden public debate on these initiatives and to study their consequences and therefore to prepare for what the community institutions may finally decide. A model of involvement, therefore, in the style of what the British House of Commons might do, and not so much a model oriented towards the specific taking up of a position concerning the various Commission initiatives.

Many thanks for your attention and I hope that this report has at least been of minimal use in establishing the framework of debate on regional involvement in the control of the principle of subsidiarity and proportionality.

Many thanks.

(Applause.)

ERNEST BENACH

Moltes gràcies, professor Enoch Albertí. Ben segur que ens serà útil. Penso que és un magnífic document i la seva exposició ha estat a la mateixa alçada.

Si els sembla bé, parem deu minuts, estrictament deu minuts per a fer un cafè, i després continuarem, reprendrem la sessió.

Dues qüestions importants. Primera, farem un torn tancat de paraules; és a dir, tothom que vulgui intervenir que ho demani prèviament. I és important que, en el moment d'intervenir, s'identifiquin, a fi que la transcripció que s'està fent pugui reconèixer cada persona que parla i en nom de qui parla. Tenim també aportacions diverses, dues de les quals, la del Comitè de les Regions i la del Parlament Basc s'han fet per escrit. Les poden trobar fotocopiades aquí fora i les poden, per tant, recollir. I d'altres, d'altres institucions..., em fa l'efecte que d'Itàlia ens arribava alguna aportació; el senyor Straub abans també ho ha comentat. Tenim també el Patronat Català Pro Europa, que és una institució de Catalunya que també ha treballat la qüestió. Per tant, intentarem ordenar-ho tot de manera que es puguin fer les aportacions en aquest marge de temps que tenim previst.

Deu minuts i reprenem la sessió.

Gràcies.

TRANSLATION

Many thanks, professor Enoch Albertí. I am sure it will be useful for us. I think it is a magnificent document and your explanation has been of the same quality.

If you are in agreement, ten minutes, strictly ten minutes for a coffee break and we will continue afterwards... we'll continue with the session.

Two important points. First, we will have a closed round of comments; in other words, anyone who wants to speak must request to do so previously. And it is important that, at the time of speaking, the speakers identify themselves so that the transcription we are making can identify each person who speaks and whom they represent. We also have several contributions, two of which, that of the Committee of the Regions and that of the Basque Parliament, have been made in writing. Photocopies of these can be found here outside and you can therefore take a copy. And other contributions... I think we have received something from Italy; Mr. Straub mentioned it before as well. We also have the Patronat Català Pro Europa (Catalan Pro Europe Foundation), which is an institution in Catalonia that has also worked on this issue. We will therefore attempt to organise everything so that the contributions can be made in the period of time we have available.

We will now have ten minutes' break.

Thank you.

La sessió resta suspesa durant deu minuts.

TRANSLATION

The session is suspended for ten minutes.

ERNEST BENACH

Reprenem la sessió. Estàvem comentant amb el senyor Straub la manera, potser, més pràctica d'abordar aquesta sessió. Atès que hi ha unes intervencions més de caràcter tècnic, i unes altres més de caràcter polític, potser seria bo començar per les de caràcter més polític, i finalment, per acabar, poder donar la paraula als representants, tant del Comitè de les Regions, també la conferència italiana, com també al Patronat Català Pro Europa. Si hi ha algú més, també es pot apuntar a aquest bloc, i començar ara pels presidents de les diverses regions que són aquí presents que vulguin intervenir, que em fa l'efecte que són pràcticament tots.

Aleshores, si els sembla bé, començaríem per aquest ordre, i per tant té la paraula el senyor Gabriel Mato, president del Parlament de les Illes Canàries.



TRANSLATION

Let's start up the session again. We were commenting with Mr. Straub how it might be more practical to tackle this session. Given that some contributions are more specialised in nature and others more political, perhaps it would be a good idea to start with the political ones and finally, to finish, we can let the representatives take the floor, both from the Committee of the Regions and the Italian contribution, as well as from the Patronat Català Pro Europa. If there is anyone else, they

can also join this block, and we'll start now with the presidents of the various regions who are present here and wish to speak, which I think is practically everyone.

So, if you agree, we'll start in this order and therefore the next person to take the floor is Mr. Gabriel Mato, president of the Parliament of the Canary Islands.

GABRIEL MATO

President del Parlament de les Illes Canàries / President of the Parliament of the Canary Islands

Muchas gracias, presidente. En primer lugar, lógicamente, quiero dar las gracias y felicitar al presidente Benach y al presidente Straub por la reunión, y también por las magníficas intervenciones que ha habido hasta el momento.

Y yo quiero decir que, en principio, si hablamos del Tratado, se ha manifestado aquí que había sufrido un revés. Yo creo que ha sufrido mucho más que un revés, más de dos y más de tres, pero en todo caso, hay que ver el futuro. Y ese futuro, desde luego, coincido plenamente, pasa por que el principio de subsidiariedad tiene que subsistir absolutamente, con independencia de lo que pase con ese propio Tratado. Y en ese sentido, es verdad, todos estamos de acuerdo que no es fácil. Y es verdad que es necesario absolutamente hacer efectivo ese principio de subsidiariedad. Entre otras cosas, lo que hay que analizar con detenimiento, yo creo que no solo son el alcance del mismo principio, en el sentido de la defensa de los intereses o las competencias, en este caso de las asambleas regionales, sino ir mucho más allá.

Yo, en este sentido, y muy brevemente, quisiera decir que no solo estamos plenamente de acuerdo, sino que la semana pasada, en Canarias precisamente, los presidentes de los parlamentos autonómicos de España tuvimos una reunión en la cual acordamos alguna serie de puntos fundamentales. Y yo simplemente destacaría algo que también se ha puesto de relieve aquí, por tanto creo que es el sentir generalizado de todos, y es que el desarrollo del principio de subsidiariedad tiene que, en todo caso, seguirse manteniendo, lógicamente, y que los parlamentos autonómicos tienen que, en todo caso, ser reconocidos como actores de lo que es el proceso legislativo en la Unión Europea, en todas las materias donde sus competencias lógicamente hayan sido reconocidas o transferidas a las comunidades autónomas. Y por tanto, en ese sentido, yo creo que donde hay que hacer un especial hincapié es en esa fórmula o ese proceso de, no solo en cuanto al procedimiento de la alerta temprana, sino de la propia relación entre los parlamentos nacionales de cada una de las comunidades, sino la relación entre parlamentos nacionales y los parlamentos autonómicos, de cara a poder desarrollar, lógicamente, ese principio de subsidiariedad.

Muchas gracias.

ERNEST BENACH

Gracias. La presidenta del Parlamento Vasco, Izaskun Bilbao, tiene la palabra.

IZASKUN BILBAO

Presidenta del Parlament Basc / President of the Basque Parliament

Egun on guztioi, eta eskerrik asko bilera hau gaur hemen egiteagaitik.

Buenos días a todos, y les doy las gracias de antemano por su atención. Disponen todos ustedes del documento que desde el Parlamento Vasco hemos aportado, pero yo voy a tratar de explicar las reflexiones que, desde el Parlamento Vasco, hemos realizado hasta este momento en torno a la problemática que hoy nos ocupa.

En primer lugar, no obstante, quisiera felicitar a la presidencia de la CALRE, al coordinador del proyecto, Peter Straub, y al resto de los representantes, en esta primera reunión, por su participación, por su interés, porque nosotros, desde el Parlamento Vasco, entendemos que es muy importante que en un ámbito como este se debatan los principios de proporcionalidad y subsidiariedad. Además, consideramos que es precisamente en estos momentos de incertidumbre sobre el resultado final del procedimiento de ratificación del Tratado por el que se establece una constitución para Europa, cuando las regiones legislativas podemos, y debemos además, lanzar un mensaje de confianza en aquellos aspectos del Tratado como es el que ahora nos disponemos a debatir, y hemos escuchado dos ponencias muy interesantes a lo largo de la mañana, y que además constituyen, desde nuestro punto de vista, un apartado importante en la construcción de esa Europa que es cada vez más próxima, y tenemos que conseguir que sea cercana para todos los hombres y todas las mujeres. Y en este sentido, quiero decir que comparto las reflexiones realizadas, hoy... Aunque haya problemas y el resultado de la ratificación del Tratado todavía no esté demasiado claro que tenemos que ir avanzando y tenemos que apostar por ir aplicando o poniendo los mecanismos para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Desde el Parlamento Vasco, además, queremos señalar que consideramos favorable la redefinición que se ha realizado del principio de subsidiariedad y del Protocolo que lo regula en el nuevo Tratado, especialmente por el reconocimiento expreso que realiza de las regiones legislativas como actores que tienen que ser tenidos en cuenta en todo el proceso legislativo de la Unión. Esta fue precisamente, como todos conocerán, una de las reivindicaciones que la presidencia del Parlamento Vasco aportó en el momento a la Convención sobre el futuro de Europa. Aún así, seguimos pensando que este reconocimiento de la realidad regional europea no ha tenido suficiente plasmación en el articulado final del Tratado, especialmente en lo que se refiere al papel que en el mismo se reserva a las regiones legislativas por el Protocolo de subsidiariedad.

En este sentido, deseamos trasladar al grupo de trabajo una serie de reflexiones iniciales que nosotros hemos llevado a cabo, en aspectos que, sin duda, entendemos surgirán a lo largo del debate de hoy. En primer lugar, consideramos que la fase prelegislativa constituye el momento más adecuado para garantizar el respeto a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. A este respecto, además, conviene recordar que muchas de las competencias compartidas de la Unión a las que se aplican estos principios de proporcionalidad y subsidiariedad, son materia de competencia exclusiva de las regiones, y no de las instituciones centrales de los estados. De tal modo,

entendemos que la aplicación del artículo 2 del Protocolo, que dice exactamente: «Antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.» Por tanto, consideramos que se debe establecer un criterio riguroso y respetuoso con la reestructuración regional europea, de tal modo que este procedimiento de consultas tenga carácter preceptivo siempre que la Comisión actúe en ámbitos de competencias exclusivas de las regiones.

Por estos mismos motivos, entendemos que cualquier iniciativa legislativa europea, en materias que sean de competencia exclusiva de las regiones legislativas, deberá ser comunicada a los parlamentos regionales, al mismo tiempo y por el mismo procedimiento que a los parlamentos nacionales. De la misma manera, creemos que es urgente abordar la puesta en marcha de mecanismos de coordinación de la actuación de las Cortes Generales españolas y de los parlamentos de las comunidades autónomas, a fin de que la participación de los entes regionales esté garantizada en este procedimiento de alerta rápida.

Queremos decir también que lamentamos que el Senado y el Congreso español no hayan participado en el proyecto piloto organizado por la COSAC, y cuyas conclusiones, desde el Parlamento Vasco, hemos seguido con gran interés. Quiero señalar que en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos estamos abordando ya esta cuestión con toda la atención que se merece, y muestra de ello ha sido la reunión monográfica que sobre este tema organizó para la Conferencia el Parlamento de Canarias recientemente.

Desde el Parlamento Vasco hemos iniciado ya contactos preliminares con el resto de las instituciones vascas. Como ustedes conocen, tiene una compleja descentralización interna en Euskadi. Constituye para nosotros no un problema, sino un reto, dados los exigüos, los cortos plazos que se determinan para el procedimiento *ex ante*. Pero nuestra voluntad ha sido, y sigue siendo la de avanzar y llegar a conseguir un acuerdo sobre el procedimiento a seguir, de tal modo que podamos garantizar la participación de los entes locales –ayuntamientos y asociaciones de municipios–, regionales –las juntas generales de los territorios históricos–, y la posibilidad de consultas al ejecutivo –Gobierno Vasco y diputaciones forales. De las reuniones que hemos mantenido hasta este momento, con estas instituciones, tengo que decirles que se han derivado una serie de propuestas de coordinación interna que aún no hemos concluido, pero todas ellas van orientadas a reducir en lo posible los plazos de tiempo que se nos establece.

Respecto al procedimiento del recurso, a través del Comité de Regiones consideramos favorables las modificaciones introducidas en este sentido por el nuevo tratado, y compartimos plenamente los contenidos del proyecto del dictamen, en el que ha sido ponente el presidente Straub, y aunque sea de manera simbólica, le mostramos nuestra total adhesión. En este sentido, quiero destacar que el representante del Gobierno vasco, el señor Muñoa, en el Comité de las Regiones, ha presentado una enmienda para que la CALRE, en su calidad de conferencia y asambleas legislativas, sea un interlocutor preferente del Comité de las Regiones en materia de subsidiariedad.

Estos cinco puntos, si bien muy generales, entendemos que pueden aportar aspectos para el debate de hoy.

Milesker, eskerrik asko danori.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. Hauríem d'intentar centrar les intervencions en un màxim, màxim de cinc minuts, bàsicament perquè després pugui intervenir tothom. Bàsicament, com que tothom ha demanat la paraula, doncs...

Té la paraula ara el senyor Tessini, president del Parlament de Friül - Venècia Giulia.

TRANSLATION

Many thanks. We should try to keep our contributions to maximum five minutes, basically so that everyone can have the chance to speak. Essentially, as everyone has asked to speak, well...

Mr. Tessini now has the floor, president of the Parliament of Friuli - Venezia Giulia.

ALESSANDRO TESSINI

President del Parlament de Friül - Venècia Júlia / President of the Parliament of Friuli - Venezia Giulia

Grazie, Ernest, grazie Peter. A differenza delle mie abitudini, sarò particolarmente breve per lasciare soprattutto spazio all'esperto che la nostra Conferenza ha portato a questa interessante ed importante occasione d'incontro e di confronto, il prof. Beniamino Caravita.

Dico subito che, a nostro avviso, questo seminario è stato impostato nel modo più corretto, anche perché ha messo in campo un estremo e necessario realismo. Noi condividiamo l'opinione secondo la quale si debba prendere realisticamente atto che il processo di ratifica del Trattato ha subito un arresto, che non va sottovalutato, ma, al tempo stesso è necessario procedere ed andare avanti. E probabilmente immaginandoci e pensandoci, e se qui è possibile dare il nostro contributo è bene che lo diamo, quali possano essere i modi attraverso i quali, al tempo stesso, consentire le inevitabili correzioni al Trattato, ma anche la non interruzione del processo del percorso di ratifica del Trattato.

Sarà necessario mettere in campo fantasia, creatività, responsabilità, e realismo. Secondo elemento di forte condivisione con le relazioni che abbiamo sentito questa mattina è la convinzione che le regioni vengono investite di una straordinaria responsabilità. Forse, proprio attraverso la valorizzazione, la rimessa in campo del ruolo e della centralità delle regioni che può prendere energia nuova il processo di ratifica del Trattato.

Probabilmente, questo ci costringe a rivedere anche alcune posizioni un po' rigide del nostro passato più recente. E' giusto che noi sottolineiamo la specificità delle regioni con competenza legislativa, ma forse è il caso che ci rendiamo disponibili ad un coinvolgimento più forte delle tante regioni che non hanno questa competenza, per portarle il più vicino possibile ad una posizione di valorizzazione e di messa in campo delle competenze della rivendicazione del ruolo delle regioni.

Terzo elemento di consenso, e la relazione introduttiva di questa mattina è stata particolarmente illuminante al riguardo, è la convinzione che l'applicazione del Protocollo possa prescindere dai tempi e dai modi di ratifica del Trattato. Siamo molto interessati a verificare la compatibilità giuridica, com'è stato detto, ma soprattutto siamo interessati ad affermare il principio politico. Se la ratifica del Trattato dovesse subire un qualche rallentamento, il Protocollo relativo alla sussidiarietà non può arrestarsi, e ciascuno di noi nei propri paesi è responsabilizzato a coinvolgere i parlamenti ed i governi al riguardo.

Un quarto elemento che ci vede molto interessati, e che, forse, può essere un interesse prioritario delle regioni di confine come la mia, ma sono molte, è la valorizzazione del modello dell'esperienza delle euroregioni, di cui ormai esiste un numero alto nell'Unione, che è stato introdotto dalla Convenzione di Madrid, e che però attende sviluppi di riconoscimento giuridico più premianti e più consistenti.

Io credo che il modello delle euroregioni sia totalmente coerente anzi applicativo di modalità nuove del principio di sussidiarietà introdotto dal Protocollo.

Io mi fermerei qui come intervento da presidente. Credo che il prof. Caravita nei non molti minuti di tempo che avrà a disposizione potrà anche meglio spiegare, come nel nostro paese, anche recentemente, sia sul piano nazionale, con una legge approvata dal Parlamento, sia per quanto riguarda l'esperienza delle regioni, mi fa piacere di essere il presidente della prima regione del nostro paese che ha introdotto la disciplina di partecipazione regionale al processo ascendente, discendente dell'Unione Europea, ho visto che avete riportato nella documentazione di questo seminario queste note. Credo che su questo e su altro si soffermerà il prof. Caravita.



Gràcies, Ernest; gràcies, Peter. Contràriament als meus costums, seré especialment breu per tal de deixar espai sobretot a l'expert que ha convidat la nostra Conferència a aquesta interessant i important oportunitat de trobada i de confrontació, el professor Beniamino Caravita.

TRADUCCIÓ

Primer de tot dir que aquest seminari, al nostre parer, s'ha programat de la manera més adequada, fins i tot perquè ha plantejat un realisme radical i necessari. Nosaltres compartim l'opinió segons la qual cal prendre nota de manera realista que el procés de ratificació del Tractat ha sofert una aturada, que no s'ha de menystenir, però al mateix temps cal procedir i anar endavant. Probablement si ens imaginem i pensem, i si aquí és possible fer la nostra contribució fóra bo que ho féssim, quins poden ser els mètodes per mitjà dels quals permetre, al mateix temps, les correccions inevitables al Tractat, però també la no-interrupció del procés del recorregut de ratificació del Tractat.

Caldrà incloure-hi fantasia, creativitat, responsabilitat i realisme. Un segon element de gran acord amb els informes que hem escoltat aquest matí és la convicció que a les regions se'ls confereix una extraordinària responsabilitat. Potser, precisament per mitjà de la revaloració, gràcies al nou plantejament del paper i la centralitat de les regions el procés de ratificació del Tractat pot agafar energia nova.

Segurament, això ens obliga a revisar també algunes posicions un pèl rígides del nostre passat més recent. És just que nosaltres subratllem l'especificitat de les regions amb competència legislativa, però també cal que ens mostrem favorables a una participació més gran de tantes altres regions que no tenen aquesta competència, per tal d'apropar-les al màxim a una posició de revaloració i de plantejament de les competències de la reivindicació del paper de les regions.

El tercer element de consens, i l'informe introductor d'aquest matí n'ha estat especialment clarificador, és la convicció que l'aplicació del Protocol pugui prescindir dels temps i dels modes de ratificació del Tractat. Estem molt interessats a comprovar la compatibilitat jurídica –com s'ha dit– però sobretot estem interessats a refermar el principi polític. Si la ratificació del Tractat hagués de patir qualsevol alentiment, el Protocol relatiu a la subsidiarietat no es pot aturar, i cadascun de nosaltres té la responsabilitat al seu país d'implicar-hi els parlaments i els governs.

Un quart element que ens interessa força, i que tal vegada pot ser un interès prioritari de les regions frontereres com la meva, però en són moltes, és la valoració del model de l'experiència de les euroregions, de les quals ja existeix un gran nombre a la Unió, que ha estat introduït per la Convenció de Madrid i que, tanmateix, espera desenvolupaments de reconeixement jurídic que premiïn més i siguin més consistents.

Crec que el model de les euroregions és totalment coherent fins i tot com a aplicatiu de modalitats noves del principi de subsidiarietat introduït pel Protocol.

Com a intervenció de president, jo m'aturo aquí. Crec que el professor Caravita en els no gaires minuts de temps que tindrà a la seva disposició podrà explicar també millor, com al nostre país, també fa poc, tant en l'àmbit nacional, amb una llei aprovada pel Parlament, com pel que fa a l'experiència de les regions, em plau ser el president de la primera regió del nostre país que ha introduït la disciplina de participació regional al procés ascendent, descendent de la Unió Europea, he vist que heu reproduït a la documentació d'aquest seminari aquestes notes. Crec que sobre això i sobre els altres temes es detindrà el professor Caravita.

ERNEST BENACH

President de Madeira, vol intervenir? Té la paraula

TRANSLATION

The president of Madeira, would you like to speak? You have the floor.

JOSÉ MIGUEL JARDIM D'OLIVAL MENDONÇA

President del Parlament de Madeira / President of the Parliament of Madeira

Muito obrigado, senhor presidente!

Permita-me que em breves palavras agradeça em primeiro lugar, a oportunidade que o senhor presidente Ernest Benach me dá de estar aqui neste seminário desejando referir e a propósito da matéria em discussão que o Parlamento da Madeira teve o ensejo, a propósito da temática da subsidiariedade e da proporcionalidade, de ouvir o senhor presidente do Comité das Regiões e meu querido amigo presidente Peter Straub, na Madeira, onde se deslocou no passado mês de dezembro, a meu convite, a fim de, proferir uma conferência-debate precisamente sobre esses temas.

Ouvi, então e com muito interesse a intervenção do presidente Peter Straub e tive agora a oportunidade de ler o texto do professor Enoch Alberti, que nos foi distribuído, nomeadamente no que respeita ao relacionamento entre os parlamentos nacionais e os parlamentos regionais quanto à necessária consulta, dos parlamentos regionais, quando as matérias legislativas, também, respeitassem às regiões.

Fico na dúvida quanto ao grau de eficácia dessa consulta pois isso dependerá muito do quadro constitucional de cada país. Essa consulta pode até somente resumir-se ao plano formal, sem qualquer consequência ou eficácia. Seria muito positivo que ela vinculasse os parlamentos nacionais mas, evidentemente, que esta é uma matéria que entronca no direito constitucional de cada estado e tem a ver como se sabe, com susceptibilidades muito particulares.

Em Portugal quando a Assembleia da República, ou o Governo, legislam sobre matéria de interesse regional o parlamento português está, constitucionalmente, obrigado a consultar os parlamentos regionais da Madeira e Açores. Todavia as consultas não são vinculativas. São uma mera formalidade, conduzindo por vezes a incidentes institucionais.

Quanto às diversificadas opiniões e leituras sobre os resultados do referendo em França e na Holanda debato-me entre a dúvida de parar para reflectir ou de prosseguir mas reflectindo.

Tem sido dito, e escrito, que os resultados nada tiveram a ver com o que foi referendado e portanto com o tratado e com a constituição. Que o eleitorado se determinou por pulsões críticas à política interna dos referidos países. A verdade é que esses resultados geram incertezas e dúvidas no espírito dos cidadãos, geralmente mal informados acerca da União.

Como co-fundador da CALRE, desde o início, ou seja, desde Oviedo, em 1997, com os demais colegas presidentes de então, procurámos dar maior visibilidade ao nosso fórum e sempre nos empenhamos para que os cidadãos se aproximassem mais dos seus eleitos e das instituições que os representam e abrissem a sua mente à ideia da Europa Comum. Creio que isso ainda não foi conseguido.

Muito obrigado!

TRADUCCIÓ

Moltes gràcies, senyor president. Només unes paraules breus, molt breus, per agrair, en primer lloc, l'oportunitat que el senyor president, Ernest Benach, m'ha donat de participar en aquest seminari, i també per fer referència –a propòsit de la qüestió que ens ocupa, de l'assumpte que sotmetem a debat i reflexió– al fet que el Parlament de Madeira va tenir l'oportunitat, amb relació a la qüestió de la subsidiarietat i la proporcionalitat, d'escoltar les paraules que el senyor president del Comitè de les Regions, el meu estimat amic i president Peter Straub, va pronunciar a Madeira, en ocasió de la meua invitació oficial, durant un debat que es va celebrar al Parlament de Madeira, i en el qual van participar els diputats i el senyor president del Comitè de les Regions, el president Peter Straub.

Vaig escoltar molt atentament la magnífica intervenció, i vaig tenir l'oportunitat de llegir el text del professor Enoch Albertí, al qual agraeixo i felicito, sobre l'assumpte referent a la relació entre els parlaments nacionals i els parlaments regionals pel que fa a l'obligatorietat dels parlaments nacionals de consultar als parlaments regionals quan les qüestions facin referència a aquests últims. No sé quin serà –tot i que això depèn de l'estructura constitucional de cada país– el grau d'eficàcia de la consulta esmençada. És possible que no vagi més enllà del pla formal, que no tingui conseqüències ni sigui eficaç; tanmateix, estaria bé que fos una consulta vinculant, però és evident que aquesta és una qüestió que afecta el dret constitucional i unes susceptibilitats que, òbviament, no són alienes als parlaments nacionals. Nosaltres, a Portugal, ens trobem amb algunes situacions semblants. En assumptes d'interès regional, el Parlament Nacional portuguès té l'obligació de consultar els parlaments regionals de Madeira i les Açores, però les consultes encara no són vinculants; només són una simple formalitat, i jo, recordant-me de... en fi, d'això que de vegades són incidents que es produeixen com a conseqüència d'aquestes consultes, volia plantejar aquest dubte. Pel que fa a la resta, senyors presidents, dubto entre la posició d'aturar-nos per tal de reflexionar després dels esdeveniments que s'han produït, després dels resultats del referèndum a França i a Holanda... dubto entre aturar-nos per reflexionar, o bé continuar endavant, però reflexionant amb més calma. No es pot negar que allò va passar; s'ha comentat que no va ser res, pròpiament dit... que no té gaire a veure amb allò que es va sotmetre a referèndum i, per tant, amb el Tractat i amb la Constitució, en fi, que té poc a veure amb allò; que l'electorat es va guiar per pulsions que no tenien res a veure amb l'assumpte del referèndum pròpiament dit, però la veritat és que aquells resultats van generar incerteses i dubtes en l'esperit dels ciutadans, i dels ciutadans generalment mal informats sobre la qüestió europea o les qüestions d'Europa.

Nosaltres ja hem fet un llarg camí, i tinc el plaer de ser cofundador de la CAL-RE; nosaltres, des del principi, des d'Oviedo, procurem donar visibilitat al nostre fòrum, donar més visibilitat al nostre fòrum i, en fi, intentar que els ciutadans s'acostin més a nosaltres i nosaltres a ells, i que els ciutadans obrin la seva ment a la idea d'Europa. Em sembla que això encara no s'ha aconseguit, i haurem de continuar lluitant, però em sembla que el camí consisteix, de fet, a continuar reflexionant més a poc a poc, o més «despacio», com es diu en castellà.

Moltes gràcies.

ERNEST BENACH

Gràcies. Té la paraula el senyor Fernando López Carrasco, president del Parlament de Castella - La Mancha, i president també de COPREPA.

Thank you. Now Mr. Fernando López Carrasco has the floor, president of the Parliament of Castilla - La Mancha and also president of the COPREPA.

TRANSLATION

FERNANDO LÓPEZ CARRASCO

President de Castella - La Manxa i president de COPREPA /

President of Castilla - La Mancha and president of the COPREPA

Muchas gracias. Y quiero empezar felicitando al presidente Benach, al presidente Straub y a las intervenciones desarrolladas hasta este momento. Celebrar este seminario es hoy, aquí, en Barcelona, muy oportuno, y creo que de este encuentro, estoy seguro, vamos a sacar frutos de avance en el objeto que nos concentra aquí en Barcelona.

En mi condición de presidente de la COPREPA, y en relación con la participación de los parlamentos autonómicos del Estado español en el procedimiento de alerta temprana, quiero ser breve y voy a procurar ser concreto, y manifestar lo siguiente:

Primero, la COPREPA debe mantener, vamos a mantener una reunión con el presidente de las Cortes Generales, ya que es al Parlamento español a quien incumbe arbitrar en nuestro Estado la consulta preceptiva que establece el Protocolo, sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, con los parlamentos autonómicos. Se apruebe o no el texto constitucional, como se ha dicho aquí esta mañana, se trata de mejorar la situación actual con relación a la aplicación más eficaz y más efectiva del principio de subsidiariedad y proporcionalidad que en estos momentos tenemos.

En segundo lugar, las Cortes Generales deben articular el modo de consultar a los parlamentos regionales, siendo la consulta preceptiva cuando quede afectada la dimensión regional del principio de subsidiariedad.

En tercer lugar, los parlamentos regionales podrán reclamar de las Cortes Generales la consulta cuando esta, a pesar de ser procedente, no sea activada por las Cortes Generales.

En cuarto lugar, la interlocución de nuestros parlamentos autonómicos debe, a mi modo de ver, recaer en las articulaciones mixtas que las Cortes Generales tienen establecidas; en concreto puede ser la Comisión Mixta para la Unión Europea, o la Comisión General de Comunidades Autónomas del Senado.

En quinto lugar, el concreto órgano de las Cortes Generales que al final se fije, debe oficiar la solicitud de consulta directamente a cada parlamento regional, de manera simultánea. Una intranet con firma electrónica podría imprimir celeridad. Los dictámenes de los parlamentos regionales podrían ser oficiados directamente a las Cortes Generales, de manera bilateral o coordinada, a través de la intranet. La celeridad es un valor en el procedimiento de alerta temprana.

En definitiva, las tres premisas básicas que hay que sentar, al objeto de que los parlamentos regionales con poderes legislativos puedan intervenir en lo relativo al principio de subsidiariedad en el proceso de su aplicación comunitaria, son las siguientes:

Que se envíe adecuadamente la información a los parlamentos regionales; que se establezca los mecanismos precisos de relación entre los parlamentos regionales y las Cortes Generales; que los parlamentos regionales se estructuren internamente para dar respuesta de manera rápida.

El envío adecuado de la información a los parlamentos regionales. Se debe de prever un envío automático y directo de información y de documentación desde las Cortes Generales a los parlamentos regionales –proceso telemático–, de toda la documentación correspondiente a las iniciativas legislativas.

Mecanismos precisos de la relación entre los parlamentos regionales y las Cortes Generales. El Pleno del Parlamento regional debe aprobar un dictamen orientado a formar una posición propia de la institución en relación con las diversas propuestas legislativas que provengan de la Unión, y específicamente en el uso del procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad, para después trasladar este acuerdo, con el mayor grado de vinculación y celeridad, a los órganos que correspondan de las Cortes Generales.

Los parlamentos regionales se deben estructurar internamente para dar respuesta de manera rápida. Modificaciones que habrá que abordar, modificaciones reglamentarias, desde supresión de períodos de sesiones como se concebían clásicamente, hasta la publicación y traslado de acuerdos, etcétera.

Sexto. En relación con la consulta, quiero finalizar diciendo que el establecimiento del procedimiento y del método de consulta se debe de reflejar en un acto jurídico, o bien en una ley, o bien en un concierto, un acuerdo, convenio, Protocolo interinstitucional. El objeto de la consulta deben ser todas aquellas propuestas legislativas comunitarias que se proyecten sobre las competencias legislativas de las regiones, o aquellas que tengan que ser aplicadas o ejecutadas por las regiones, o que les impongan alguna carga, como también se ha mencionado aquí esta mañana. La consulta debe permitir que los parlamentos regionales puedan, a través de sus plenos respectivos, aprobar un dictamen motivado que exponga las razones por las que se considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad, y dirigido a las Cortes Generales para que estas lo unan al dictamen que ellas deben aprobar, teniendo en cuenta las posiciones de los parlamentos regionales que se hayan pronunciado sobre el proyecto de acto legislativo europeo de que se trate.

ERNEST BENACH

Gracias. Té la paraula, seguidament, en nom del Parlament Flamenc, el senyor Norbert de Batselier.

TRANSLATION

Thank you. Now, on behalf of the Flemish Parliament, Mr. Norbert de Batselier has the floor.

NORBERT DE BATSELIER

President del Parlament Flamenc / President of the Flemish Parliament

Voorzitter, ik zou eerst u willen bedanken voor de organisatie van deze studiedag. Ik denk ook dat het op een goed moment komt, in die zin, wij hebben de negatieve referenda over de Europese grondwet in Frankrijk en in Nederland. De discussie is nu of deze ontwerpgrondwet nog in zijn huidige vorm zal worden toegepast. Maar de vraag is, wij zijn alleszins in een crisis. De vraag is of dat ook een groot probleem van achteruitgang moet zijn. De vraag is of dat niet een enorme opportuniteit is, voor Europa, om ons te bezinnen. De burger heeft ons gewaarschuwd dat men geen centralistisch Europa wil. En dat men misschien een Europa wil waar de burger zich beter in herkent. En de vraag is of de regionale parlementen daarin niet een grotere rol kunnen spelen. Misschien is het zo geweest dat juist Frankrijk en juist Nederland met de zeer centralistische ordening van hun staat daardoor nog eens extra in problemen zijn gekomen. Dus is er alle reden vind ik om het subsidiariteit-protocol verder uit te werken en daar het accent meer op te leggen. Dat het meer een democratie van onderuit kan zijn, ook voor Europa, en dat we zo mee werken aan een meer democratisch Europa.

In België, zoals u weet, hebben we zeven assemblees. Wij hebben bij de discussie over het verdrag van de grondwet een verklaring 49 laten noteren. In verklaring 49 heeft België in gezegd dat de definitie van nationaal parlement voor ons betekent de gelijkwaardigheid tussen de federale parlementen, kamer en senaat, en de vijf regionale parlementen. Dat betekent dus dat wanneer in de Europese grondwet staat, raadpleging nationale parlementen, dan betekent dat automatische voor België dat de regionale parlementen zich mee gelijkwaardig zullen uitspreken. En dat men dus met die zeven verplicht, dwingend, tot een standpunt moeten komen. En dat in functie van de bevoegdheden zoals ze in België zijn verdeeld. Dat betekent als het een federale bevoegdheid is, dan zullen de kamer en de senaat alleen bepalen hoe die twee stemmen zullen verdeeld worden. Als het alleen een regionale bevoegdheid is, dan is de vraag zullen het de vijf parlementen zijn, of ook misschien de zeven, dat is nog niet uitgemaakt. Als het een gemengde bevoegdheid is dan zal men dus zeggen, kijk, die twee stemmen zullen bepaald worden, als een parlement bijvoorbeeld zegt het is voor ons niet conform, dan zal men al een negatieve stem aanbrengen, als er twee parlementen zijn dan zal men misschien wel twee negatieve elementen aanbrengen. Om tot die zeventien fameuze stemmen te komen die nodig zijn. Wij gaan er dus vanuit dat wij voor ons tot een samenwerkingsakkoord moeten komen tussen de regionale en de federale parlementen. En daar zijn wij nu volop mee bezig. We hebben trouwens gisteren nog een vergadering gehad tussen de vijf regionale parlementen om te zien op welke wijze wij dat kunnen doen. Belangrijk is dat we allemaal akkoord zijn, dat elk parlement gelijkwaardig die definitie van nationaal parlement aanhoudt. Dus als we lezen nationaal parlement lezen we in België ook regionaal parlement. Belangrijk is dat wij erop staan dat we alle informatie vanuit Europa direct krijgen. Wij betreuren het een beetje dat we op dit ogenblik zien dat de Europese Commissie niet direct bereid is ons via internet een link te geven aan de regionale parlementen. Dat zou nochtans technisch makkelijk doenbaar zijn. Nu

geeft men alleen een link aan de nationale parlementen. En ik denk dat het voor onze organisatie hier vandaag misschien toch wel een goede eis zou zijn om die eis te stellen aan de Europese instanties, onderling te geven aan de regionale parlementen, ook is het dan verschillend van land tot land wat dan de bevoegdheid desbetreffende is. Tweede punt waar wij het in België allemaal over eens zijn dat is dat elk parlement zijn eigen structuur en eigen autonomie moet bepalen op welke manier zij dat hun standpunt zullen bepalen. En dus streven wij zowel naar de controle ex-ante als de controle ex-post. Dat betekent dus dat wij ook inzake het hof van justitie ook daar een inbreng vanuit de regionale parlementen rechtstreeks hebben. Wij zoeken nog naar een manier om ons standpunt vanuit België over te brengen, moet dat zijn via een commissie, moet dat zijn via de permanente vertegenwoordiger van België. Dat is nog in discussie. Maar dat zijn kleinere modaliteiten. Ik denk dat het voor ons inzicht toch belangrijk is. Het kan misschien een inspiratiebron zijn voor verschillende andere regionale parlementen, dat wij bij ons de bepaling hebben dat regionaal parlement gelijk is aan nationaal parlement.



TRADUCCIÓ

President,

Primer de tot, us vull agrair l'organització d'aquesta jornada d'estudi. Crec que se celebra en un moment oportú, tenint en compte els referèndums negatius amb relació a la Constitució europea a França i als Països Baixos.

Ara és objecte de discussió l'aplicació del Projecte de constitució en la seva forma actual. La pregunta és si estem passant per una crisi en tots els aspectes. La pregunta és si això suposa un gran problema de retrocés. La pregunta és si això no és una gran oportunitat perquè Europa reflexioni.

El ciutadà ens ha avisat que no desitja una Europa centralista. Potser vol una Europa en què el ciutadà s'identifiqui millor. I la pregunta és si els parlaments regionals no poden tenir un paper més important en aquest procés. Potser és per això, precisament, que França i els Països Baixos, els estats dels quals tenen una organització molt centralista, s'han ficat encara més en problemes.

Per tant, al meu parer, raó de més per a elaborar de manera més detallada el Protocol de subsidiarietat i accentuar-lo més, de manera que pugui ser una democràcia des de baix, també per a Europa, i col·laborar així en una Europa més democràtica.

A Bèlgica, com sabeu, tenim set assemblees. A la discussió sobre el Tractat de la Constitució hem indicat que s'anoti la declaració 49. A aquesta declaració, Bèlgica manifesta que la definició del Parlament nacional és per a nosaltres la igualtat entre els parlaments federals, la Cambra i el Senat, i els cinc parlaments regionals. Això implica, doncs, que quan la Constitució europea diu «consulta als parlaments nacionals» per a Bèlgica s'entendrà automàticament que els parlaments regionals es pronunciaran d'una manera equivalent, i que els set parlaments hauran de definir el seu punt de vista. Tot això d'acord amb el repartiment de competències a Bèlgica, cosa que implica que si es tracta d'una competència federal la Cambra i el Senat només determinaran com s'han de repartir aquests dos vots. Si es tracta d'una

competència regional, llavors s'implicaran els cinc parlaments, o potser els set, això encara s'ha de definir. En el cas d'una competència mixta, la gent dirà «mira, aquests dos vots seran determinats».

Si un parlament, per exemple, diu que per a ells no és conforme, això ja suposarà un vot negatiu. Si hi ha dos parlaments, potser s'emetin dos elements negatius, per arribar a aquests famosos disset vots que es necessiten. Partim, doncs, de la idea que nosaltres hem d'arribar a un acord de col·laboració entre els parlaments regionals i federals. En aquests moments hi estem treballant. Per cert, ahir mateix vam tenir una reunió entre els cinc parlaments regionals per parlar de com ho podem aconseguir. L'important és que tots hi estem d'acord, que cada parlament, d'una manera equivalent, dona suport a aquesta definició de parlament nacional.

Per tant, a Bèlgica, si llegim «parlament nacional» també entendrem «parlament regional». També és important insistir a rebre tota la informació directament des d'Europa. Lamentem una mica que, en aquests moments, ens adonem que la Comissió Europea, de moment, no sembla disposada a donar-nos un enllaç als parlaments regionals. Tanmateix, tècnicament és fàcil. Ara només hi ha enllaços als parlaments nacionals. Crec que, per a la nostra organització, avui seria un bon requisit exigir a les entitats europees que facilitessin un enllaç als parlaments regionals. Pel que fa a la competència, això difereix en cada país.

El segon punt sobre el qual, a Bèlgica, tots estem d'acord és que cada parlament ha d'establir la seva estructura i autonomia, pel que fa a com determinen el seu punt de vista. Per tant, aspirem al control *ex ante*, com també al control *ex post*. Això significa, per tant, que també tindrem una contribució directament des dels parlaments regionals pel que fa al Tribunal de Justícia. A Bèlgica, encara estem cercant una manera de transmetre el nostre punt de vista; si ha de ser per mitjà d'una comissió o per mitjà d'un representant permanent de Bèlgica. Encara ho estem discutint. Ara bé, això són petites modalitats.

Crec, tanmateix, que són importants per al nostre criteri. Potser pugui servir d'exemple, per a altres parlaments regionals diferents, el fet que nosaltres hem establert que el parlament regional és equivalent al parlament nacional.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. Passem la paraula seguidament al senyor José Manuel Fernández de Santiago, president de les Corts de Castella - Lleó.

Many thanks. Now I'd like to give the floor to Mr. José Manuel Fernández de Santiago, president of the Cortes de Castilla - León.

TRANSLATION

JOSÉ MANUEL FERNÁNDEZ DE SANTIAGO

President de les Corts de Castella - Lleó / President of the Cortes de Castilla - León

Bien, muchas gracias, yo también voy a ser muy breve. Pero es obligado empezar por el principio, y es felicitando a nuestro anfitrión, al presidente Ernest Benach, por esta convocatoria, y también recoger, como mis compañeros que me han antecedido en el uso de la palabra, la espléndida información que nos ha procurado el señor Albertí, cuyo informe yo he leído y creo que es un magnífico trabajo. Trasladad la felicitación a quienes lo hayan hecho posible.

Coincido con todos en prácticamente lo que ya se ha dicho y que yo no voy a repetir. Lo primero es que en esta reunión, que estaba convocada hace bastante tiempo, ha habido realismo. Hemos sido muy capaces de reconocer lo que, en palabras de cada uno, suponen los rechazos sucesivos en Francia, Holanda, y también el retraso de Gran Bretaña, de la consulta del Tratado.

Y yo quiero empezar ahí, porque, habiéndolo reconocido, diciendo que son momentos difíciles los que está pasando el Tratado, precisamente ahí es donde yo creo que el principio de subsidiariedad tiene que salir fortalecido. Estoy hablando de que nunca como ahora podríamos entender todos fácilmente que hay que caminar más que nunca hacia una cultura de la consulta y del diálogo, aún mayor que nunca. Puede haber consecuencias inmediatas en lo que hemos venido hablando tantas veces, que lo que se estaba produciendo es que, de alguna forma, el alejamiento que se producía de la toma de decisión con los ciudadanos, cada uno lo interpretará como estime, pero ha producido, de alguna forma, estos resultados. Yo creo que si esa es la consecuencia, y lo creo de verdad, el principio de subsidiariedad, que se ha explicado muy bien aquí, va a necesitar, en este momento, ese elemento esencial de fortalecimiento para seguir ganando confianza, que es al final un síntoma de cercanía en la toma de decisiones. Yo creo que, por tanto, más que nunca, estamos en condiciones de lo que yo creo que podría aportar en mi intervención.

Lo primero, articular los mecanismos, tal como ha dicho el presidente de COPREPA, mi compañero y presidente de Castilla - La Mancha, que están en este momento siendo formalmente estudiados con el Parlamento central, en concreto con una de sus cámaras del Congreso, y que estoy seguro de que va a prosperar en cuanto a la articulación de como poder, formalmente, establecer los mecanismos de consulta. Pero a mí me parece mucho más interesante, por parte de los parlamentos regionales, lo que he dicho respecto a la posibilidad de articular, dentro de nuestros parlamentos, ahora más que nunca, e incluso a nivel de nuestros propios reglamentos, esos instrumentos, para hacer posible lo que yo llamo la cultura de la consulta y el diálogo. Ahora más que nunca podemos incorporarlos dentro del principio de subsidiariedad a esa parte que más me interesa expresar aquí, que es la de consultas previas a las propias iniciativas o acciones del Parlamento Europeo, lo que siempre hemos dicho de que los parlamentos se convierten en correas de transmisión cercanas a los colectivos que pueden ser consultados. La posibilidad de profundizar en fórmulas de participación de las regiones en esos trabajos previos

legislativos, yo creo que es una tarea trascendente para los parlamentos regionales que nos reunimos hoy aquí.

Y así, y por no cansar, yo creo que habría que volverse a inspirar en aquellas conductas que establecía el Libro blanco de la buena gobernanza europea, y a insistir en el papel que pueden hacer, que podemos hacer los parlamentos en nuestros propios territorios, para profundizar en la participación de todas las decisiones, también las de carácter legislativo en su fase previa; es verdad que, aunque lo hemos dicho muchas veces, desde más cerca, y los parlamentos regionales están más cerca. Esa fase de consulta no se nos debería perder, ese papel que tenemos desde la cercanía para incrementar ese diálogo; consultas con quienes puedan emitir una opinión que representa a un colectivo, consultas, por supuesto, previas. Y yo creo que ahí sigue siendo extraordinariamente importante nuestro papel.

Por tanto –y acabo–, hay que completar, hay que profundizar ese proceso de consultas con las colectividades regionales y locales, y hay que buscar una interlocución con quien tenga posiciones que podamos trasladar luego, en la fase previa de las iniciativas o proyecto de iniciativas legislativas.

Y termino. Posiblemente para esto, igual que antes de los reveses del propio Tratado, está perfectamente justificado que los parlamentos regionales empecemos a dotarnos de esos instrumentos, e incluso empecemos a, formalmente, crearlos, a nivel de reglamentos internos de nuestros propios parlamentos. Es decir, con el Parlamento, las Cortes Generales, ya hay una relación, interrelación, que lleva, a través del presidente de COPREPA. En los reglamentos de los propios parlamentos, cada uno, en la dimensión que fuera, seguir insistiendo en formas que permitan reforzar la cultura, con seguridad, de diálogo y de consulta a través de los parlamentos regionales. Yo creo que es lo que quería decir.

Muchas gracias.

ERNEST BENACH

Muchas gracias. Ara és el torn del president del Parlament de Caríntia, Jörg Freunschlag.

Many thanks. Now it's the turn of the president of the Parliament of Kärntner, Jörg Freunschlag. TRANSLATION

JÖRG FREUNSCHLAG

President del Parlament de Caríntia / President of the Parliament of Kärntner

Herr Vorsitzender, Herr Präsident Straub, wertere Präsidenten, meine Damen und Herren, ich möchte zuerst auch Herrn Präsident Benach für die Durchführung und Vorbereitung dieses Workshops herzlich danken. Diese Beratungen heute finden ja, wie wir alle festgestellt haben, unter dem Eindruck der Abstimmungen in Frankreich und den Niederlanden statt und stellen uns vor neue Herausforderungen.

Es wurde heute bereits über Rückschläge und Krisen gesprochen, aber nicht über eine Beerdigung. Ich meine und ich stimme zu, dass wir alle gemeinsam Konsequenzen aus der derzeitigen Situation ziehen müssen. Das scheint mir ein ganz wesentlicher Teil unserer Arbeit in der Zukunft zu sein, sowohl im europäischen Bereich wie auch in den nationalstaatlichen Bereichen, denn ich glaube, und da stimmen wir überein, dass man festhalten muss, dass in großen Bereichen der EU die Politik der EU beim Bürger nicht angekommen ist. Es ist Skepsis vorhanden. Es herrscht Sorge um Arbeitsplätze und soziale Sicherheit, aber es gibt auch Gründe, die vielleicht gar nicht mit der EU Politik in Zusammenhang stehen. Ich glaube, wir müssen auf die Sorgen und Erwartungen der Bürger verstärkt eingehen. Nicht das Befehlen von oben nach unten ist wesentlich, sondern dieses gemeinsame Friedensprojekt EU muss in den Herzen der Bürger wachsen und von unten nach oben durchgezogen werden.

Dieses Haus Europa muss von den Fundamenten nach oben gebaut werden und ich glaube, dass wir zuerst lernen müssen den Bürger zu verstehen und dann wird er auch die Politik der Europäischen Union, diese europäische Politik, verstehen können.

Was bedeutet das? Nicht die technokratischen Vorgaben sind entscheidend, sondern der menschliche Zugang zu den Problemen der Leute. Die Arbeitsplatzsorgen, die sozialen Bereiche, die Sicherheitsaspekte, und viele andere Dinge, die bei den Leuten draußen vorhanden sind, müssen verstärkt auch in unsere Überlegungen miteinbezogen werden. Das heißt, und das ist heute schon gesagt worden, dass wir das Tempo etwas zurück nehmen müssen. Die Erwartungshaltungen in den verschiedenen Bereichen sind unheimlich groß. Wir haben also hier selbst ein Feuer angefacht, das wir unter Kontrolle bringen müssen. Wir haben aber heute auch eine Chance – und das ist bereits gesagt worden – gerade die Regionen mit Gesetzgebungsbefugnissen, dass wir nun versuchen müssen, unsere Position noch stärker herauszuarbeiten, denn momentan sind wir nicht Hauptspieler. Wir sind eigentlich am Rande des europäischen Spielfeldes angesiedelt. Bis dato waren die Institutionen in Brüssel, die EU Institutionen, der Rat oder auch die Kommission, aber auch auf der nationalen Ebene die Parlamente und die Regierungen die Hauptspieler. Wir waren eher Zuschauer oder nicht so geliebte Akteure neben dem Spielfeld. Hier glaube ich, gilt es nun verstärkt auch Zutritt zu finden, weil ich meine, dass gerade die Situation derzeit – und Präsident Straub hat es bereits gesagt – gerade in jenen Ländern, in denen es keinen Föderalismus oder keine Regionalisierung gibt, die Tatsache ganz deutlich zu Tage tritt, dass die Botschaft nicht zum Bürger hinüberkommt. Und so meine ich, dass wir hier versuchen müssen, den Prozess

im Bereich des Subsidiaritätsprinzips, aber auch in anderen Bereichen, verstärkt fortzusetzen und auch in Gesprächen darauf hinzuweisen, wie wichtig die Einbindung der Regionen in die europäische Politik ist und dass die Regionen für die Entwicklung dieses Europäischen Friedenswerkes notwendig und unverzichtbar sind, würde ich sagen.

Und hier meine ich, dass es aus meiner Sicht zwei Grundsätze gibt. Zum einen sollten die Nationalstaaten alle an einem gemeinsamen Ziel arbeiten. Ich merke aber, dass hier unterschiedliche Erwartungshaltungen und Egoismen auf verschiedensten Ebenen vorhanden sind. Wir müssen zurückkehren zu einem gemeinsamen Ziel, zu einem Europa der Bürger, in dem wir die Sicherheit, die soziale Sicherheit und alle anderen Dinge sicherstellen. Und zum anderen glaube ich, dass es notwendig ist, jetzt unsere Positionen zu stärken und die regionalen Interessen deutlicher zu positionieren. Ich möchte festhalten, dass diesbezüglich bei den Nationalstaaten noch große Defizite bestehen. Dort ist das Subsidiaritätsprinzip noch in die Tat umzusetzen und es sind die notwendigen Strukturen zu schaffen. Ich habe einige Möglichkeiten gehört. Es gibt auch ein Papier der Deutschen Präsidentenkonferenz. In Österreich würde ich sagen, ist das noch sehr unentwickelt. Hier gibt es in erster Linie die Vorherrschaft des Parlaments und der Regierung. Die zweite Kammer ist da nicht sehr stark. Die Länderparlamente sind ebenfalls eher peripher miteinbezogen und so gilt das Gesagte auch für uns in Österreich. Auf einer geplanten Konferenz soll ein Weg für ein Modell oder eine Struktur gefunden werden, um das Subsidiaritätsprinzip auch sehr rasch wirksam werden zu lassen. Und ich meine, das wird in anderen Ländern auch ähnlich gestaltet sein.

Ich meine abschließend, dass die Glaubwürdigkeit der EU-Politik durch die Änderung und Nichteinhaltung der Regeln beschädigt ist. Ich meine damit die Nichteinhaltung der Maastricht Kriterien oder die Vorgangsweise bei der Ratifizierung der EU Verfassung. Wenn wir hier ständig die Regeln ändern, dann werden wir uns selbstverständlich das Grab zur Beerdigung schaffen. Wir sollten versuchen, den Bürger in den Mittelpunkt zu stellen und da spielen die Regionen eine große Rolle und natürlich auch die weitere Entwicklung unserer Möglichkeiten, die hier heute von Professor Albertí sehr schön aufgezeigt wurden.

Dankeschön.



Senyor president, senyor president Straub, estimats presidents, senyores i senyors, en primer lloc voldria agrair al president Benach que hagi preparat i dirigit aquest seminari. Aquest debat, com tots sabem, tracta temes que són a l'ordre del dia, i alhora també ens planteja nous reptes.

TRADUCCIÓ

Avui s'ha parlat de retrocés i de crisi, d'una crisi, però no d'un enterrament. Vull dir que seria una bona cosa si tots plegats també extraguéssim les conseqüències d'aquesta situació. Em sembla molt important destacar part de les conseqüències que tenen tant a escala europea com estatal, ja que penso que podem estar d'acord, que podem constatar que en una part molt important de la Unió Europea la política de la Unió no ha arribat als ciutadans. És escepticisme. Les nostres reflexions ens

porten a pensar que potser ja no se senten propers a la política de la Unió Europea. Penso que hem de respondre a les preocupacions i les expectatives dels ciutadans, no donar ordres de dalt cap avall. En els cors dels ciutadans ha de créixer aquest sentiment comú de pau de la Unió Europea; i això s'ha de fer d'avall cap amunt.

Aquesta casa, Europa, s'ha de construir començant pels fonaments i crec que primer hem d'aprendre a entendre els ciutadans i aleshores també es podrà entendre la política de la Unió Europea, aquesta política europea.

Què vol dir això? Que les actituds tecnòcrates no són les decisives, sinó un tractament humà dels problemes de la gent: la preocupació per la manca de llocs de treball, els temes socials, els aspectes relacionats amb la seguretat i moltes altres coses que preocupen la gent del carrer... Ens hem de centrar en això i incorporar-ho a les nostres reflexions. Això vol dir, tal com ja s'ha dit avui, que hem de recuperar el ritme. L'espera és molt llarga. Ara mateix hem encès un foc que no pot cremar amb aquesta força, però avui tenim l'oportunitat –tal com s'ha dit, especialment les regions amb competències legislatives– d'intentar reforçar la nostra posició, ja que fins ara no hem estat els protagonistes. Ens van deixar arraconats a un costat de l'escenari. Fins ara, les institucions de Brussel·les, les institucions de la Unió Europea (el Consell o la Comissió), però també en l'àmbit estatal els parlaments i els governs han estat els protagonistes. Més aviat érem espectadors o actors a una banda de l'escenari.

Crec que hi hem d'accedir, perquè, com ja s'ha dit, actualment la situació en aquells països on no hi ha federalisme, on no hi ha regionalització, crec que ha quedat clar que no arribem als ciutadans. I, per tant, crec que també avui aquí provem de prioritzar el procés en l'àmbit del principi de subsidiarietat, però també l'hem de reforçar en altres àmbits i en les converses sobre el fet que és important que les regions siguin també necessàries per al desenvolupament d'aquesta pau europea; i això, penso que és irrenunciable.

Penso que hi ha dos motius essencials pels quals els estats nacionals han de treballar amb un sol objectiu. Cal assenyalar que hi ha diverses expectatives i diversos egoïsmes, a tots els nivells. Hem de tornar a un objectiu, a una Europa dels ciutadans en què es pugui garantir la seguretat, la seguretat en temes socials i altres. I, d'altra banda, penso que també és necessari enfortir les posicions, també pel que fa als interessos regionals. De fet, encara veig molts dèficits en el principi de subsidiarietat. També s'ha modificat el principi de subsidiarietat, les estructures... He sentit diverses possibilitats. Aquí hi ha un informe sobre la conferència de presidents alemanys, a Àustria, això encara no s'ha desenvolupat gaire. Aquí hi ha, en primer lloc, la supremacia del Parlament i el Govern. La segona cambra no és gaire forta. Els parlaments dels estats federats són més aviat perifèrics i això també val per a nosaltres, a Àustria. Però aquesta conferència s'ha de celebrar. Hem d'aconseguir un model que ens permeti renunciar a la situació actual i crear institucions pròpies que ens permetin fer efectiva ràpidament aquesta subsidiarietat. I crec que també serà així en altres països.

Finalment, penso que per tal de conferir més credibilitat a la nostra política, hauríem de canviar les regles. Hi ha hagut diversos intents de modificar les regles. Hi ha Maastricht, l'euro, la Constitució... Si nosaltres modifiquem les regles, òbviam-

ment estarem excavant la nostra tomba... Hem d'intentar situar els ciutadans al bell mig d'aquest procés. I aquí les regions tenen un paper important, com també el desenvolupament de les possibilitats que tenim que tan bé ens ha explicat avui el professor Albertí.

Moltes gràcies.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies per la seva intervenció. Ara és el torn del Parlament de Vorarlberg. El seu president, el senyor Gerhard Halder, té la paraula.

Many thanks for your comments. Now it's the turn of the Parliament of Vorarlberg. Its president, Mr. Gerhard Halder, has the floor.

TRANSLATION

GEBHARD HALDER

President del Parlament de Vorarlberg / President of the Parliament of Vorarlberg

Herr Präsident Benach, Herr Präsident Straub, meine Damen und Herren Kolleginnen und Kollegen. Zuerst danke ich für die Initiative des heutigen Tages und für die Möglichkeit, daran teilzunehmen. Gleich vorab: in der derzeitigen Situation der Europäischen Union sehe ich nicht den Kollaps, sondern den Aufbruch. Ich sehe vor allem den Aufbruch und den Tag für den AdR und für die Regionen, weil wir beweisen können, dass ein starkes Europa nur durch gestärkte Regionen Zukunft hat. Und darum ist gerade jetzt unsere Zeit gekommen.

Die Situation in Österreich, die Mitwirkung der Landesparlamente – also der Regionalparlamente – im Rahmen der Europäischen Union ist schon geregelt, muss aber noch verbessert werden. In der Österreichischen Bundesverfassung ist die unverzügliche Informationspflicht der Bundesregierung gegenüber den Ländern über alle Vorhaben im Rahmen der Europäischen Union, die den selbständigen Wirkungsbereich der Länder berühren oder sonst für sie von Interesse sind, und die Möglichkeit der Länder, den Bund bei Verhandlungen und Abstimmungen in der Europäischen Union durch einheitliche Stellungnahmen zu binden, geregelt. Aber auch in den Verfassungen der einzelnen Länder ist verankert, dass die Landesregierungen eine Informationspflicht an die Landesparlamente haben. Weiters wird bestimmt, dass die Landtage durch Beschlüsse auch die Landesregierungen binden können. Natürlich gibt es durch den Verfassungsvertrag, falls er in Kraft tritt, weitere Verbesserungen für die Regionen, die einen Anpassungsbedarf in den Nationalstaaten und in den Ländern haben.

Ein besonderes Anliegen ist für mich, dass die Fristen in den Verfahren in Zusammenhang mit dem Frühwarnmechanismus zu kurz bemessen sind. Allein die Möglichkeit von sechs Wochen bzw. bei der Möglichkeit der Klage zwei Monate ist unbedingt zu kurz. Es wurde schon darauf hingewiesen, dass dem Frühwarnsystem alle großen Augenmerk zu schenken haben, weil über das Frühwarnsystem eine bessere Koordina-

tion möglich sein wird, so dass man dann im Rahmen der vorgesehenen Fristen doch noch eine halbwegs optimale Behandlung des Anliegens erreichen kann.

Das bedingt natürlich, dass die Entscheidungsstrukturen in den Parlamenten, national und regional, überdacht und näher zusammengeführt werden müssen. Auf der einen Seite ist natürlich ein ungeheurer Koordinationsbedarf der Regionalparlamente untereinander notwendig. Aber nachdem Österreich und auch andere Nationalstaaten ein Zwei-Kammer-System haben, wäre doch zu überlegen, ob nicht diese Länderkammer von den Regionalparlamenten so kompetent beschickt wird, dass sich dort der Wille der Regionalparlamente wieder findet, der dann in die EU transportiert wird. Das wäre eine Möglichkeit.

Für uns gibt es die Schlussfolgerung, dass wir natürlich die Länderkammer, den Bundesrat, stärker in die Pflicht nehmen müssen, und zwar zu einer ganz starken Kooperation mit den Regionalparlamenten verpflichten müssen.

Das Nächste ist, die Rechte der Landesparlamente gegenüber dem Bundesrat, egal, ob es um eine Stellungnahme oder um die Betreibung einer Klage geht, voranzutreiben. Dann die bestehende Informationspflicht des Bundes gegenüber den Ländern weiter zu verbessern, damit auch die vorgesehenen Fristen – inklusive des Frühwarnsystems – erfolgreich eingesetzt werden können.

Die Grundzüge der Vereinbarungen sind zwar geregelt. Sie müssten bei uns nur noch ergänzt werden. Mir scheint es auch notwendig, dass die Länder – also die Regionalparlamente – untereinander zu Mechanismen und Vereinbarungen kommen, in denen sie festschreiben, wie man möglichst schnell zu einer einheitlichen Stellungnahme kommt. Es wird dies nicht immer durch Beschlüsse der Regionalparlamente gehen, sondern gewisse Aufgaben wird man jedenfalls den Präsidenten, den zuständigen Ausschüssen und dem Präsidium übertragen, damit eine rasche Abwicklung der Anliegen gewährleistet wird. Wobei man dort eine Stufung machen könnte analog jener, die Verfassungsrang haben im Regionalparlament und andere Anliegen, die von Bedeutung sind, die vielleicht in einer schnelleren Abwicklung und auch einer Kompetenz bei einem Gremium angesiedelt sind.

Als abschließendes Resümee würde ich sagen, dass es an uns liegt, diese Chance zu nutzen, uns jetzt wirklich auf den Weg zu machen zu den Bürgerinnen und Bürgern, um deren Stimme nach Brüssel zu bringen. Und das scheint mir eine ungeheure Chance zu sein.

Ich wünsche uns allen, dass wir diese Chance erfolgreich nutzen können.



TRADUCCIÓ

Senyor president Benach, senyor president Straub, senyores i senyors, col·legues, en primer lloc vull agrair aquesta iniciativa d'avui i que se m'hagi ofert la possibilitat de participar-hi. Pel que fa a la situació actual de la Unió Europea, jo no veig una situació de col·lapse, sinó una sortida. Sobretot veig una ruptura per al Comitè de les Regions i per a les regions, perquè podem demostrar que una Europa forta només té futur amb unes regions reforçades. I per això ara ha arribat la nostra hora.

La situació a Àustria, l'actuació dels parlaments dels estats federats o regionals en el marc de la Unió Europea ja està regulada, però encara s'ha de millorar. En la

Constitució austríaca es consagra l'obligació d'informació immediata del Govern federal als parlaments sobre tots els assumptes relacionats amb la Unió Europea que puguin afectar els àmbits d'actuació propis dels estats federats o que puguin ser d'interès. Però també existeix la possibilitat que els estats federats obliguin a una determinada posició en accions i votacions mitjançant una posició consensuada, i per tant gens fàcil d'aconseguir. Però, finalment, la Constitució també recull que els governs dels estats federats tenen l'obligació d'informar als parlaments dels estats federats. També es diu que els parlaments dels estats federats poden prendre resolucions obligatòries per als governs, els governs dels estats federats. Naturalment amb el tractat constitutiu, en cas que entri en vigor, hi ha altres millores per a les regions quant a la necessitat de veure com s'adapten dins dels estats nacionals.

A mi, el que em preocupa especialment és que els terminis d'aquest procés són realment curts. Hi ha la possibilitat de sis setmanes; en cas de recurs, calen dos mesos —és a dir, vuit setmanes— i ja s'ha avisat sobre el sistema d'alerta anticipada... Tothom se centra en això perquè gràcies al sistema d'alerta anticipada serà possible més coordinació, de manera que dins els terminis previstos es pugui aconseguir tractar la qüestió de manera adequada.

Això requereix, naturalment, que les estructures de presa de decisió dels parlaments, nacional i regionals, es protegeixin i s'acostin. D'una banda, això requereix una coordinació importantíssima entre els diversos parlaments regionals. Però si Àustria i també altres estats nacionals tinguessin un sistema amb dues càmeres, ens ho podríem plantejar. Això seria una possibilitat.

Per nosaltres la conclusió és que les cambres dels estats federals hem de recordar les seves obligacions a la Cambra de Representants i obligar-la a cooperar més amb els parlaments regionals.

D'altra banda, cal tenir en compte la posició del Parlament de l'estat federat cap a la Cambra de Representants, que és igual tant pel que fa a la presa de posició com a impulsar un recurs sobre aquesta possibilitat. A més, l'obligació d'informació de l'Estat federal cap als estats federats s'ha de continuar millorant per tal que es puguin introduir de manera productiva els terminis previstos, incloent-hi el sistema d'alerta anticipada.

Així doncs, s'han establert les bases per als acords. Ara només es tracta de completar-les. A mi em sembla necessari que els estats federats, o sigui els parlaments regionals, aconseguixin els acords i els mecanismes que es fixin per tal d'aconseguir tan aviat com sigui possible una posició consensuada. No només es tractarà de resolucions dels parlaments regionals, sinó que també es tractarà de transmetre-ho als presidents, les comissions permanents i al Consell, per tal que es pugui garantir una resolució ràpida dels punts conflictius, que es pugui fer una graduació. Altres preocupacions importants són potser un desenvolupament més ràpid, i també que s'estableixi una competència en una entitat que abans era pràcticament disponible.

Com a resum, voldria dir que a nosaltres ens pertoca aprofitar aquesta oportunitat i anar cap als ciutadans per portar la seva veu a Brussel·les. I aquesta em sembla una oportunitat adequada.

Espero que puguem aprofitar aquesta oportunitat que se'ns presenta.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. I ara és el torn de la presidenta d'Astúries, de les Corts d'Astúries, María Jesús Álvarez.

TRANSLATION

Many thanks. And now it's the turn of the president of Asturias, of the Cortes de Asturias, María Jesús Álvarez.

MARÍA JESÚS ÁLVAREZ

Presidenta del Parlament d'Astúries / President of the Parliament of Asturias

Gracias, presidente. Me sumo también al capítulo de felicitaciones por la organización de este seminario en Barcelona, porque creo que es importante que las asambleas con capacidad legislativa de las regiones de Europa reflexionemos con rapidez, con premura sobre cuál es el papel que estamos llamados a tener, o que estábamos llamados a tener. Yo creo que una primera reflexión es que las circunstancias nos han cambiado la agenda. Quizás la reflexión actual debe encaminarse, no ya, o no solo a cómo vamos a poner en marcha la alerta temprana, sino, y en todo caso, a cómo, si es posible, en este escenario actual, recuperar este mecanismo.

Desde Asturias, desde Oviedo hemos estado muy atentos al proceso, porque entendemos que es un proceso importante. Lo hemos planteado en el ámbito de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas de España, en la COPREPA. Como el presidente de la COPREPA, como el presidente Carrasco ya ha explicado cuál es el estado de la cuestión, yo no voy a insistir sobre ello, pero sí creo que es importante explicar que, desde España, desde las comunidades autónomas españolas hemos estudiado la cuestión, y que todavía nos queda un largo camino por recorrer desde el punto de vista técnico, pero también desde el punto de vista político, que requiere un acuerdo interinstitucional amplio que nos permita conjugar el adecuado acomodo de este principio de subsidiariedad con la eficacia que exige ese plazo tan exiguo de seis semanas, que tenemos todavía que definir donde se va a residenciar, si en el Congreso, si en el Senado, si en alguna de sus articulaciones, en vistas que, en todo caso, esta también es una decisión que compete a las propias Cortes y que creo que tenemos también bastante claro que tenemos que exigir que se tiene que articular un mecanismo para que toda la documentación que llegue desde las instancias europeas a las Cortes, al Parlamento español, se nos envíe a las comunidades autónomas, a los parlamentos de las comunidades autónomas, que no exista una suerte de admisión previa, sino que sean los propios parlamentos los que estudien la documentación y valoren en su caso si hay una vulneración de ese principio de subsidiariedad.

Esto va a requerir –se ha dicho esta mañana, también lo ha dicho el profesor Albertí– reforzar las estructuras de los parlamentos en el medio plazo, en el corto o medio plazo. Para poder poner en marcha, además, este mecanismo, es importante que los parlamentos seguramente reformen también sus reglamentos. Cada parlamento vamos a tener que iniciar un proceso de adaptación, sin duda. Pero además,

yo creo que cada parlamento va a tener que configurar su propia opinión, y es una opinión que no se va a configurar de forma conjunta, seguramente, y cada parlamento tendrá que mantener su propio principio de subjetividad. Y el Parlamento nacional, las Cortes tendrán que, a su vez, establecer, por algún tipo de mecanismo, cómo articulan un procedimiento en el cual puede haber posiciones diferentes de los diferentes parlamentos de las comunidades autónomas.

Tenemos, por lo tanto, mucho trabajo por hacer. Tenemos muchos escenarios para prever y muchas situaciones a las que adelantarnos. Y yo creo que, a pesar de la situación del Tratado constitucional, a pesar de los resultados del referéndum francés y del holandés, a pesar de que las circunstancias, como decía al principio, nos hayan cambiado la agenda, tenemos que seguir trabajando porque el principio de subsidiariedad, que con ese nombre lo hemos bautizado ya y está plenamente afianzado, esa idea importante en la construcción europea de que las cosas se hacen desde la cercanía, desde aquellas instituciones que están más cerca de los ciudadanos, deje de ser un elemento retórico que utilizamos muchas veces en nuestros discursos, sobre todo cuando hablamos de Europa, y pase a ser algo realmente práctico.

Pero creo que hay que finalizar como empecé: no debemos centrarnos solo en cómo, a pesar de todo, ponemos en marcha este mecanismo, sino en si es posible recuperarlo, incluso en el escenario actual. Yo creo que la CALRE debería plantearse esta cuestión.

Muchas gracias, presidente.

ERNEST BENACH

Muchas gracias. Passariem ara, si no hi ha cap més intervenció des del punt de vista polític, a les tres intervencions que teníem anunciades, que potser respondrien a perfils més tècnics. I en primer lloc, li donariem la paraula al senyor Francesc Morata, director de l'Institut d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona i membre del Patronat Català Pro Europa. Té la paraula.

Many thanks. Now, if there are no more comments from a political point of view, we shall move on to the three contributions we announced before, which are more specialist in nature.

TRANSLATION

And, firstly, we give the floor to Mr. Francesc Morata, director of the Institute of European Studies at the Universitat Autònoma de Barcelona and member of the Patronat Català Pro Europa. You have the floor.

FRANCESC MORATA

Director de l'Institut d'Estudis Europeus de la Universitat Autònoma de Barcelona i membre del Patronat Català Pro Europa / Director of the Institute of European Studies at the Universitat Autònoma de Barcelona and member of the Patronat Català Pro Europa

Moltes gràcies, senyor president, i moltes gràcies també per haver-me permès d'assistir a aquesta reunió tan interessant, que arriba precisament en un moment, a més a més, molt oportú, tenint en compte els esdeveniments d'aquestes últimes setmanes, i s'ha dit abans, amb tota la raó. Jo crec que les reflexions que es puguin aportar avui són molt interessants perquè la crisi actual es transformi veritablement en una oportunitat, obrint aquest procés de reflexió sobre quin ha de ser el paper de les regions a Europa, que potser en aquests moments encara és més important del que podia semblar abans, no?

En tot cas, en representació de l'Institut, voldria simplement aportar algunes reflexions que surten de l'encàrrec que ens va fer el Govern de la Generalitat, per mitjà del Patronat Català Pro Europa, sobre la participació de Catalunya en el control del principi de subsidiarietat. Em referiré més a aspectes generals, que crec que poden ser d'interès per a tothom.

En tot cas, crec que estem d'acord –i la major part de les intervencions ho han manifestat aquí– que el Protocol sobre la subsidiarietat és un dels aspectes més innovadors del Projecte de constitució europea. És cert que la nova regulació, si és que la Constitució, el projecte de Tractat constitucional entra en vigor, la regulació de la subsidiarietat reforça la legitimitat democràtica de la Unió Europea en la mesura que comporta una participació directa dels parlaments estatals i regionals en el procés legislatiu. Però també és important tenir en compte que, per primera vegada, el legislador, el legislador intern, al nivell que sigui, podrà controlar directament la justificació de les propostes avançades per la Comissió, per tal de portar a terme una actuació en l'àmbit europeu.

D'altra banda, també, segur que els temes europeus esdevindran molt més rellevants en l'agenda dels parlaments, els parlaments regionals també. També s'ha dit diverses vegades que els parlaments regionals hauran de reforçar les seves capacitats institucionals per tal de fer front a les exigències polítiques i tècniques d'aquest procediment, i en particular del repte fonamental, que és el de les sis setmanes, derivades del control de la subsidiarietat. No sols hauran de dotar-se de més mitjans, sinó que també, segurament, hauran d'incrementar la seva capacitat de comunicació amb els seus respectius executius, i també amb el Parlament de l'Estat, les institucions europees, i, com es veu aquí, amb les altres regions.

En el cas que aquest Protocol sigui aprovat, es convertirà en un procés d'aprenentatge; un aprenentatge institucional i també cultural, des d'aquest punt de vista, per al conjunt de tots als actors implicats en els diferents nivells. I per això seria important tenir en compte una avaluació periòdica sobre els problemes i els canvis i les adaptacions que calgui anar introduint. En aquest sentit, la proposta que ha fet el Comitè de les Regions, de fer anualment una conferència sobre la subsidiarietat, amb la participació de la Comissió, el Consell, el Parlament Eu-

ropeu, el Tribunal de Justícia i els parlaments estatals i regionals, em sembla que és força oportuna.

Per acabar, algunes reflexions també respecte a la fase de les consultes preparatòries, que em sembla particularment important, deixant de banda el tema evident de la fase d'alerta ràpida, que ja ha sortit diverses vegades en les intervencions.

Les consultes preparatòries han estat sempre fonamentals en el procés legislatiu europeu. En aquestes consultes, com tothom sap, la Comissió estableix contactes amb les diverses parts interessades, per tal de millorar la formulació de les seves propostes. En aquest cas, la participació, crec, dels parlaments regionals es podria articular per mitjà de tres mecanismes. Un mecanisme és el de les representacions regionals a Brussel·les, el de les oficines regionals o les delegacions dels respectius governs. Per tant, seria interessant que els parlaments disposessin allà d'un equip o d'algué que pogués seguir tot el procediment i les posicions que van adoptant els altres actors.

L'altre mecanisme, evidentment, és el de la CALRE. A la comissió, li interessa mantenir contactes sobretot amb actors col·lectius –associacions regionals d'àmbit europeu o associacions d'àmbit estatal. Per això seria convenient que la CALRE es dotés dels estris tècnics i organitzatius necessaris per a tirar endavant aquesta tasca, especialment si s'acaba creant aquesta xarxa de les assemblees legislatives regionals de la qual es parlava. La xarxa hauria d'establir mecanismes de coordinació estables amb el Parlament Europeu, també amb el Comitè de les Regions i amb RECGLEC. En qualsevol cas, el paper de la CALRE hauria de ser determinant pel que fa als temes de competència regional, tret del que són les funcions estrictament consultives del Comitè de les Regions.

Evidentment, el Comitè de les Regions aquí també té un paper a fer, perquè la posada en pràctica de la subsidiarietat seria una ocasió d'or per a reforçar la legitimitat del Comitè, que va a la recerca d'una identitat pròpia des de la seva creació. Com és sabut també, el Comitè tracta d'adaptar la seva estructura als requeriments organitzatius de la subsidiarietat, i, tenint en compte el seu paper consultiu en el procés de decisió en aquesta fase prelegislativa, el Comitè hauria de fer valer el seu nou dret de recurs davant el Tribunal de Justícia.

Jo crec que aquests són alguns elements que poden ser interessants amb vistes a un debat posterior.

Gràcies.



Many thanks, Mr. President, and also many thanks for having allowed me to attend such an interesting meeting, which has come precisely at a time that is also highly opportune, taking into account the events of the last few weeks, as has been quite rightly mentioned before. I believe that the thoughts that may be provided today are very significant in order for the present crisis to become a real opportunity, opening up this process of reflection on the role to be played by regions in Europe, which could, at this time, be even more important than it seemed before, don't you think?

TRANSLATION

In any case, on behalf of the Institute, I would simply like to provide some thoughts originating from the work given to us by the government of the Generalitat, through the Patronat Català Pro Europa, on the involvement of Catalonia in controlling the principle of subsidiarity. I will refer to more general aspects, which I believe will be of interest to everyone.

In any case, I believe that we agree, and most of the contributions here have shown this, that the Protocol on subsidiarity is one of the most innovative aspects of the draft European Constitution. It is true that the new regulation, if the Constitution, the draft Constitutional Treaty comes into force, the regulation of subsidiarity reinforces the democratic validity of the European Union insofar as it involves the direct participation of member state and regional parliaments in the legislative process. But it is also important to bear in mind that, for the very first time, the legislator, the internal legislator, at whatever level, will be able to control directly the justification of the proposals made by the Commission in order to carry out an action at a European level.

On the other hand, it is also true that European issues will become much more relevant on the agenda of parliaments, also of regional parliaments. It has also been said several times that regional parliaments should reinforce their institutional capacities in order to tackle the political and technical demands of this procedure, and in particular of the fundamental challenge, namely the issue of six weeks, deriving from the control of subsidiarity. Not only will they need more resources but also, certainly, they will have to increase their capacity to communicate with their respective executive bodies, as well as with the member state parliament, European institutions and, as seen here, with other regions.

In the case this Protocol is approved, it will become a learning process; an institutional and also a cultural learning process, from this point of view, for all the agents involved at the different levels. And that is why it will be very important to bear in mind a periodic assessment of the problems and changes and adaptations that have had to be introduced. In this respect, the proposal made by the Committee of the Regions, to hold an annual conference on subsidiarity with the participation of the Commission, the Council, the European Parliament, the Court of Justice and the member state and regional parliaments, seems to be quite appropriate.

To conclude, some thoughts also with respect to the phase of preparatory consultation, which I feel is of particular importance, leaving to one side the evident issue of the early warning phase, which has already been mentioned several times today.

Preparatory consultation has always been fundamental in the European legislative process. In this consultation, as everyone knows, the Commission establishes contact with the various interested parties in order to improve the drafting of its proposals. In this case, I believe the involvement of regional parliaments could be structured by means of three mechanisms. One mechanism is that of regional representation at Brussels, that of regional offices or delegations of the respective governments. It would therefore be useful for parliaments to have a team there or someone who could supervise the whole procedure and the positions adopted by the other agents.

The other mechanism, evidently, is that of the CALRE. The Commission is interested in maintaining contact particularly with collective agents - regional associations at a European level or associations at a state level. It would therefore be convenient for the CALRE to have the required technical and organisational resources to carry out this work, particularly if the network of regional legislative assemblies is finally set up, as has been mentioned. The network should establish stable coordination mechanisms with the European Parliament, as well as with the Committee of the Regions and the RECGLEC. In any case, the role of the CALRE should be decisive in terms of issues concerning regional powers, except for the strictly consultative functions of the Committee of the Regions.

Evidently, the Committee of the Regions also has a role to play here, because putting subsidiarity into practice will be the golden opportunity to reinforce the Committee's legitimacy, which has been striving to find its own identity since it was created. As you are also aware, the Committee is trying to adapt its structure to the organisational requirements of subsidiarity and, taking into account its consultative role in the decision-making process of this pre-legislative phase, the Committee should also assert its new right to appeal before the Court of Justice.

I believe that these are some elements that could be interesting for a future debate.

Thank you.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. Seguidament, el senyor Beniamino Caravita té la paraula.

Many thanks. Now, Mr. Beniamino Caravita has the floor.

TRANSLATION

BENIAMINO CARAVITA DI TORITTO

Grazie signor presidente. Ringrazio il presidente del Parlamento Catalano, il presidente del Comitato delle Regioni, ringrazio il presidente della Conferenza dei Presidenti dei Consigli Regionali italiani in nome del quale mi trovo ad intervenire in questa sede. Questa è un'occasione di incontro in un momento estremamente particolare e significativo.

Io vorrei effettuare tre ordini di riflessioni: una breve informazione sulla situazione italiana, una riflessione sul Protocollo relativo ai principi di sussidiarietà e proporzionalità allegato al Trattato che adotta una costituzione per l'Europa e – infine – soffermarmi sulle prospettive future.

Per quanto riguarda l'Italia, il nostro paese ha conosciuto due recenti riforme costituzionali nel 1999 e nel 2001. Con la legge costituzionale n. 3 del 2001 è stato costituzionalizzato il principio della partecipazione delle regioni e delle provincie autonome di Trento e Bolzano sia alla fasce ascendente della definizione delle

politiche comunitarie, che in quella discendente, cioè relativa all'attuazione della normativa comunitaria; ciò è previsto esplicitamente in Costituzione all'articolo 117, comma 5. Tale articolo fa riferimento ad una legge dello Stato che deve disciplinare le norme di procedura e le modalità di esercizio del potere sostitutivo statale in caso di inadempienza. La legge statale è stata adottata nel febbraio di quest'anno, è la numero 11 ed è caratterizzata dalla previsione di norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione Europea e dalla definizione di procedure di esecuzione degli obblighi comunitari. Questa legge ha importanti ricadute sul livello di governo regionale, sia per quanto riguarda l'azione delle giunte, sia – soprattutto – per ciò che concerne l'attività dei consigli. E' una legge che offre molte riflessioni sui profili procedurali e di tipo organizzativo e pone anche molti problemi. Non mi soffermo – ovviamente – sui problemi di diritto costituzionale italiano. È mia intenzione, invece, sottolineare un passaggio che ho sentito più volte anche nella riunione di oggi. Questa legge italiana, che addirittura pone per i consigli regionali italiani l'obbligo di formulare delle osservazioni entro venti giorni dalla ricezione della documentazione trasmessa; ebbene, questa legge porrà ai consigli regionali italiani un grandissimo problema di organizzazione interna e richiederà, quindi, di effettuare un salto un aumento della propria capacità politica e organizzativa nel rispondere al rapporto con la Comunità Europea. Si tratta di una sfida che i consigli regionali italiani dovranno necessariamente porsi perché qualora non riuscissero a rispondere esaustivamente a questa sfida, saranno scavalcati o dalle giunte o direttamente dal Governo nazionale. Questo per quanto riguarda un rapido cenno alla situazione italiana.

Io ho sentito – giustamente – molti giudizi positivi in merito al Protocollo sulla sussidiarietà e sulla proporzionalità, il quale costituisce – senza dubbio – un passo avanti rispetto allo stato normativo attualmente vigente. Io temo, però, che oggi, posto il giudizio positivo su questo Protocollo, il problema sia non tanto relativo alla sua attuazione, quanto, invece, quello di capire come tenere in piedi questo Protocollo. Io personalmente temo che il processo di ratifica sia già arrivato – non diciamo ad un punto morto, non me la sento di dire ad un punto morto – ma ad un momento difficile. Io ricordo che nella nota 39 all'articolo 4 447 del Trattato si dice: «La Conferenza prende atto che se al termine di un periodo di due anni dalla firma i 4/5 hanno ratificato, ed uno o più stati hanno incontrato difficoltà nelle procedure di ratifica, la questione è deferita al Consiglio Europeo.»

Bene, uno o più stati hanno già incontrato difficoltà nel procedimento di ratifica. Quindi una delle due condizioni della nota all'articolo 447 si è già realizzata. Il mio timore è che se va avanti il procedimento delle ratifiche, va avanti un procedimento teso a – il termine italiano è, «impallinare» perché non so se sia traducibile – sparare addosso alla ratifica, perché i paesi scettici preferiranno votare contro per sedersi al tavolo delle trattative in una posizione migliore.

Allora, questo è un tema su cui non vado più avanti, perché tra l'altro avremo fra sette giorni il Consiglio Europeo ed in quella sede qualche posizione sarà presa. Però, a me pare che il problema principale sia oggi quello di chiederci se il Protocollo sulla sussidiarietà e la proporzionalità rimanga comunque in piedi, a prescindere dal processo di ratifica.

Per esempio si potrebbe chiedere che, sulla base di un accordo intercostituzionale tra le istituzioni comunitarie, quest'ultime si impegnino comunque a rispettare i passaggi procedurali di quell'accordo.

Mi chiedo, inoltre, se, proprio da questa sede, non possa uscire un luogo di riflessione che verifichi quali possano essere gli strumenti e le basi giuridiche per mantenere fermo il Protocollo sulla sussidiarietà e, nello stesso tempo, per proporre e suggerire eventuali miglioramenti e modifiche: penso, per esempio alle cose dette dal presidente della Regione Basca; quindi, un luogo dove riflettere quale sia la base giuridica per tener fermo il Protocollo e, nello stesso tempo, per proporre ulteriori modifiche.

Due ulteriori riflessioni sul problema del Trattato. Le interpretazioni del «no» francese ed olandese possono essere molteplici, ma sicuramente vi è un elemento di nazionalismo statale che ha giocato nel rigetto del Trattato europeo, tra i tanti elementi. Bene, non potrebbe essere questo il momento per rilanciare il ruolo delle regioni nel processo di costruzione europea?

Le regioni europee, tradizionalmente, hanno avuto negli ultimi quindici, venti anni una capacità di dialogo tra di loro molto forte. Proprio nel momento in cui gli stati nazionali ed i nazionalismi statali giocano o contribuiscono a bloccare il procedimento di costruzione dell'Europa, non potremmo pensare che sono invece le regioni a rilanciarlo, a farsi portatrici di un modello di dialogo europeo più forte? Su questo punto interrogativo io introduco due ulteriori riflessioni.

1) La CALRE è sicuramente uno dei luoghi più autorevoli di dialogo interregionale in Europa. Potrebbe, probabilmente, aprirsi a due ulteriori forme d'esperienza molto forti in Europa:

a) In Europa esistono regioni significative, e dal ruolo particolarmente significativo, anche senza poteri legislativi. Mi chiedo se non sia il caso di aprire un dialogo con questo tipo di regioni.

b) In Europa è molto forte il fenomeno delle organizzazioni interregionali, delle euroregioni, delle organizzazioni regionali varie, io penso Arge Alpe, AlpeAdria, ai Quattro Motori dove è coinvolto il Baden-Württemberg, alle altre associazioni interregionali. Bene, la CALRE non può aprire un dialogo anche con questo tipo di esperienze e verificare con loro quale potrebbe essere la capacità delle euroregioni di incidere nei processi decisionali europei?

Mi sembrano due punti di riflessione importanti per la CALRE. Un'ultima cosa che rivolgo più a me come studioso e agli altri studiosi qui presenti. Forse la politica dovrebbe aiutare gli studiosi – penso alla politica che è riuscita a darsi questi luoghi di dialogo europeo; essa dovrebbe aiutare anche gli studiosi a farlo. Purtroppo gli studiosi sono forse più isolati di quanto non lo è la politica. Allora come studioso, chiedo, vi chiedo, chiedo alla politica di dare una mano agli studiosi per mettere insieme anche noi studiosi; questi luoghi di dialogo intereuropeo sono quelli che poi creano la base comune di una coscienza europea che è quello che poi ci permetterà di andare avanti nel processo di costruzione.

TRADUCCIÓ

Gràcies, president. Dono les gràcies al president del Parlament català, al president del Comitè de les Regions, dono les gràcies al president de la Conferència dels Presidents dels Consells Regionals italians en nom del qual i amb el suport del qual he intervingut. Aquesta és una ocasió de trobada en un moment molt particular i significatiu.

Voldria fer tres tipus de reflexions: una breu informació de la situació italiana, una reflexió sobre el Protocol, la subsidiarietat i la proporcionalitat i alguns punts de vista.

Pel que fa a Itàlia, s'hi han produït dues reformes constitucionals l'any 1999 i l'any 2001. Com a resultat de la reforma de l'any 2001 ha estat constitucionalitzat el principi de la participació de les regions i de les províncies autònomes, tant en la fase ascendent de les polítiques comunitàries com en la fase descendent, és a dir, de l'aplicació de la normativa comunitària, que es preveu implícitament en l'article 117, paràgraf 5, de la Constitució. Aquest article es refereix a una llei de l'Estat que estableix les normes de procediment i les modalitats d'exercici del poder substitutiu en cas d'incompliment. La Llei ha intervingut el febrer d'enguany, és la número 11 amb normes generals sobre la participació d'Itàlia al procés normatiu de la Unió Europea i els procediments d'execució de les obligacions comunitàries. Aquesta Llei té importants repercussions en l'àmbit regional tant a les juntes com, sobretot, als consells. És una llei que ofereix moltes reflexions procedimentals i de tipus organitzatiu i planteja també molts problemes. No em detindré clarament en els problemes de dret constitucional italià. Vull subratllar un fragment que he sentit força vegades, fins i tot a la reunió d'avui. Aquesta llei italiana, que a més introdueix l'obligació per als consells regionals italians de fer observacions dins del vint dies següents a la recepció de la documentació, aquesta llei plantejarà als consells regionals italians un gran problema de fer un salt, un augment, de la seva capacitat política i organitzativa a l'hora de respondre a la relació amb la Comunitat Europea. És un repte que els consells regionals italians s'hauran de plantejar necessàriament perquè si no responen positivament a aquest repte, seran deixats de banda per les juntes o directament pel Govern nacional. Això pel que fa a un esment ràpid de la situació italiana.

He sentit, molts judicis positius, i justament, sobre el Protocol de la subsidiarietat i la proporcionalitat que segurament constitueix un pas endavant pel que fa a l'estat vigent actualment. Em temo, tanmateix, que, avui, més que plantejar-se el problema de la realització, atès el judici positiu d'aquest Protocol, el problema, més que no pas el de la realització d'aquest Protocol és entendre com tirar endavant aquest protocol. Jo, personalment, temo que el procés de ratificació hagi arribat no direm a un punt mort, no sóc capaç de dir a un punt mort, però sí a un moment difícil. Recordo que en la nota 39 a l'article 447 del Tractat diu: «La Conferència pren nota que si al cap de dos anys des de la signatura les 4/5 l'han ratificat, i un o més estats han trobat dificultats en el procediment de ratificació, la qüestió se sotmetrà al Consell Europeu.»

Bé, un o més estats ja han trobat dificultats en el procediment de ratificació. Per tant, una de les dues condicions de la nota a l'article 447 ja s'ha complert. La meua por és que si progressa el procés de les ratificacions, progressa un procés, el terme italià

és «impallinare» (encertar algú o alguna cosa per error disparant balins / provocar una derrota imprevista a algú per mitjà de crítiques sobtades, votacions per sorpresa i similar), perquè no sé si té traducció. Progressa un mecanisme de disparar a la ratificació, perquè els països escèptics prefereixen votar-hi en contra a fi d'asseure's a la taula de les negociacions en una posició millor.

Llavors, aquest és un tema del qual no parlaré més, perquè entre altres coses d'aquí a set dies tindrem el Consell Europeu, i allà es prendran posicions. Tanmateix, em sembla que el problema principal avui és demanar que el Protocol sobre la subsidiarietat i la proporcionalitat continuï avançant, prescindint del procés de ratificació.

Per exemple, es podria demanar que, amb un acord interconstitucional entre les institucions comunitàries, les institucions es comprometin de tota manera a respectar els passatges procedimentals d'aquell acord.

A més a més, em pregunto si, precisament d'aquesta ocasió no podria sortir un lloc de reflexió que verifiqui quins poden ser els instruments i les bases jurídiques per a mantenir ferm el Protocol sobre la subsidiarietat, i al mateix temps per proposar i suggerir possibles millores i modificacions. Penso, per exemple, en les coses que ha dit el president del País Basc, és a dir, un lloc on reflectir quina és la base jurídica per a mantenir ferm el Protocol i, alhora, per a proposar altres modificacions.

Dues reflexions més sobre el problema del Tractat. Les interpretacions del «no» francès i de l'holandès poden ser múltiples. Però segurament hi ha un element de nacionalisme estatal que ha influït en el rebuig del Tractat europeu, entre tants altres elements. Bé, no podria ser aquest el moment d'impulsar novament el paper de les regions en el procés de construcció europea?

Les regions europees, tradicionalment, han tingut en els darrers quinze, vint anys una capacitat de diàleg entre elles molt forta. Precisament en el moment que els estats nacionals, els nacionalismes estatals hi intervenen o contribueixen a aturar el procés de construcció d'Europa, no podem pensar, en canvi, que són les regions a impulsar-lo de nou, a esdevenir portadores d'un model de diàleg europeu més fort? Sobre aquest punt interrogatiu introdueixo dues reflexions més.

1) La CALRE és segurament un dels espais més autoritzats de diàleg interregional a Europa. Podria, probablement, obrir-se a altres dues formes més d'experiència molt fortes a Europa:

a) A Europa hi ha regions significatives, i d'un paper particularment significatiu, però sense poders legislatius. Em demano si no és necessari obrir un diàleg amb aquest tipus de regions.

b) A Europa és molt fort el fenomen de les organitzacions interregionals, de les euroregions, de les organitzacions regionals diverses. Penso a Arge Alpe, AlpeAdria, els Quatre Motors, on hi participa Baden-Württemberg, a les altres associacions interregionals. Bé, la CALRE no pot obrir un diàleg també amb aquest tipus d'experiència i comprovar-hi quina és la capacitat de les euroregions d'incidir en els processos de presa de decisions europeus?

Em semblen dos punts de reflexió importants per a la CALRE. Una última cosa que m'adreço més a mi com a estudiós, i als altres estudiosos aquí presents. Potser la política hauria d'ajudar els estudiosos, la política que ha aconseguit oferir

aquests llocs de diàleg europeu, hauria d'ajudar els estudiosos a fer-ho també ells. Tanmateix, els estudiosos estan potser més aïllats que no pas la política. Llavors com a estudiós, demano, us demano, demano a la política de donar-nos una mà per a reunir també nosaltres, els estudiosos, aquests llocs de diàleg intereuropeu que són aquells que després creen la base comuna d'una consciència europea que és el que després ens permetrà avançar en el procés de construcció.

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. Ara és el doctor Christian Gsodam, del Comitè de les Regions, qui té la paraula.

TRANSLATION

Many thanks. Now it is Doctor Christian Gsodam, from the Committee of the Regions, who has the floor.

CHRISTIAN GSODAM

Comitè de les Regions / Committee of the Regions

Vielen Dank, Herr Präsident. Meine Damen und Herren, es wurde heute zurecht gesagt: Subsidiarität bedeutet Schutz von Rechten, es bedeutet Regelungen. Aber es wurde auch zurecht gesagt, dass Subsidiarität ganz zentral auch Information und Informationsfluss bedeutet. Ich möchte auf diesen zweiten Teil eingehen, denn nur durch Information schaffen wir Beteiligung. Durch Beteiligung Demokratie. Und dadurch auch die Stabilität die diese Europäische Union braucht.

Von welcher Information spreche ich? Es ist zunächst Information darüber, was die Kommission plant und welche Regelungen sie beschlossen hat. Darüber muss informiert werden. Es muss dort ankommen, wo es vermittelt werden muss: beim Bürger. Deshalb ist es wichtig, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften diese Information so rasch wie möglich erhalten. Und das es nicht eine Zwischenebene gibt, die das abblockt.

Es geht aber auch um die Information zwischen Organen auf regionaler Ebene. Ein regionales Parlament muss wissen, was die Regierung plant, um dann demokratisch darüber zu diskutieren: „Nehmen wir das an? Können wir das unterstützen?“ Es geht auch dort um Information. Und es geht dann um die Information, die der Bürger erhält. „Was macht denn nun unsere Region, um im Informationsfluss nach oben in Brüssel Einfluss zu nehmen?“

In diesem Feld der Information will der Ausschuss der Regionen nun eine Hilfestellung leisten. Der Ausschuss der Regionen hat durch das neue Subsidiaritätsprotokoll ein – ich betone: nur ein – wesentliches Element erhalten. Ein wichtiges, aber es war nur eines: das Klagerecht vor dem Gerichtshof.

Alle anderen Rechte, die die nationalen Parlamente erhalten haben wie das Frühwarnsystem, die Zuleitung von Dokumenten usw. besitzt der Ausschuss der Regionen bereits heute.

Deshalb sollte man den AdR stärker als bisher auch nutzen. Der Ausschuss der Regionen bekommt in den zehn Bereichen der obligatorischen Befassung die Dokumente der Kommission zugestellt. Wir müssen nun bei der Neuverhandlung des Kooperationsabkommens zwischen der Kommission und dem Ausschuss der Regionen sicherstellen, dass die Dokumente dem Ausschuss der Regionen zur gleichen Zeit übermittelt werden, wie den nationalen Parlamenten. Dann ist es im Ausschuss der Regionen nämlich möglich, diese Dokumente sofort und ohne zeitliche Verzögerung auch den regionalen Parlamenten zur Verfügung zu stellen, ohne dass sie irgendwo suchen müssen.

Der Ausschuss der Regionen hat dann die Möglichkeit, im ganz normalen Gesetzgebungsverfahren Stellungnahmen abzugeben, zu einem sehr frühen Zeitpunkt und kann darin Subsidiaritätsaspekte aufwerfen. Er hat auch vor zwei Jahren in seiner Geschäftsordnung geregelt, dass in den Stellungnahmen des Ausschusses diese Subsidiaritätsaspekte stärker herausgearbeitet werden sollten. Wir haben aber gesehen, dass dies zu wenig stattfindet. Deshalb müssen wir neue Mittel finden, um zur Subsidiarität weitere Argumente zu bekommen. Von wem brauchen wir sie? Wir brauchen Sie von jenen, die vor Ort Verantwortung tragen, weil sie wissen welche lokalen/regionalen Kompetenzen durch diese europäischen Vorschläge in Frage gestellt werden oder gar in Gefahr geraten würden.

Und deshalb haben wir seit einem Jahr daran gearbeitet, ein Netzwerk zu erstellen. Sie haben diesbezüglich zwei Dokument vorliegen.:

Ein Dokument das beschreibt, was dieses Netzwerk leisten will. Und ein zweites Dokument, das Ihnen den Text des Prototyps dieses Netzwerks in englischer Sprache vorlegt.

Was will nun dieses Netzwerk für Sie leisten?

In diesem Netzwerk wird zunächst ein Forum geschaffen, in dem über Subsidiarität gesprochen wird. Wenn man eine Frage zur Subsidiarität hat, kann man einfach dort hingehen und sich informieren, was Subsidiarität überhaupt ist. Zweitens wird dieser Informationstransfer, von dem ich gesprochen habe, über dieses Netzwerk möglich sein. In den zehn Bereichen der Befassung durch die Europäische Kommission werden wir sogenannten Pipelines erstellen beispielsweise also für Kultur, Regionalpolitik, usw.

In diesen Pipelines werden sich die Partner dem Netzwerk – etwa die regionalen Parlamente, aber auch die nationalen Verbände, lokale Organisationen und auch nationale Parlamente, wenn sie es wünschen anschließen können. Sie erhalten dann über diese Pipeline: erstens das Dokument der Kommission; zweitens eine Erstanalyse durch den AdR, mit einer bestimmten Frist.

Nach Ablauf der Frist wird eine Zusammenfassung erstellt und die Ergebnisse an die Berichterstatter, aber auch an alle Netzwerkteilnehmer geschickt.

Alle Beteiligten des Netzwerks können auch pro-aktiv an der Diskussion teilnehmen und selbst Dokumente einspeisen. Der AdR ist nicht der einzige Gestalter.

Das führt dazu, dass wir aus dem nationalen Rahmen heraustreten können, denn weder der Ausschuss der Regionen, noch die deutschen Länder, noch die spanischen Regionen alleine werden es schaffen in Europa ihren Subsidiaritätsstandpunkt so zu vertreten, dass er Gehör erlangt. Wir brauchen Allianzen.

Und diese Allianzen müssen europäisch sein. Und selbst wenn die CALRE es einstimmig schafft, eine Stellungnahme auf den Tisch zu legen, dann werden das immer noch nur acht Staaten der Europäischen Union sein. Das heißt, wir müssen auch darauf achten – und das ist auch Aufgabe des Ausschusses der Regionen – dass Subsidiarität in Europa nicht zu einem Instrument wird, das nur für bestimmte Regionen zur Verfügung steht, denn dann laufen wir Gefahr, dass bei der Europäischen Kommission, dass beim Ministerrat und dem Europäischen Parlament gesagt wird: „Das ist eine Minderheitsmeinung; die kommt immer aus der gleichen Ecke.“

Deshalb ist es gut, wenn wir auch von anderen Staaten Subsidiaritätsstellungen bekommen, die Ihnen auch zur Verfügung gestellt werden, denn die Basis wird dadurch breiter. Und das was alle wollen, was regionale und lokale Politiker in ganz Europa wollen – dass nämlich der Entscheidungsprozeß näher herangeführt wird an den Bürger – ist dadurch leichter zu erreichen.

Wie schaut das Verfahren aus?

Wir werden in der zweiten Hälfte des Jahres diesen Prototyp, den sie vorliegen haben online schalten. Wir werden aber diesen Prototyp nicht völlig frei schalten können sondern zunächst testen. Deshalb werden wir eine bestimmte Gruppe von Partnern einladen – zehn bis fünfzehn – sich in einen Testgang zu beteiligen. Die CALRE hat ja mit dem Ausschuss der Regionen einen gemeinsamen Aktionsplan für 2005 unterschrieben. Und einer der Punkte in diesem Aktionsplan war es einen gemeinsamen Probelauf durchzuführen. Es geht – um das klarzustellen – dann nicht um einen Test der Verfahren im Subsidiaritätsprotokoll mit den sechs Wochen und so weiter.

Es geht dort um den Test: „Wie können wir im Netzwerk arbeiten?“ Das ist auf jeden Fall interessant, ob jetzt die Verfassung kommt, oder nicht, denn wir müssen, wenn wir die Subsidiarität (die ja bereits in den Verträgen steht) umsetzen jedenfalls in Zukunft zusammen arbeiten.

Nach der beschriebenen Testphase werden wir die Schlussfolgerungen ziehen. Dieses Netzwerk entbindet natürlich die Partner nicht, sich vorzubereiten. Im Gegenteil: Es nimmt sie in die Pflicht. Wer an so einem Netzwerk teilnimmt, der muss seine internen Strukturen so regeln, dass er rasch in Koordination mit seiner Regierung antworten kann.

Wir werden dann eine Evaluieren durchführen. Im nächsten Jahr wird dann auf Grundlage dieses Tests ein interaktives Netzwerk, online geschaltet, wo dann progressiv mehr Partner mitmachen werden können.

Soweit ist der Stand im Ausschuss der Regionen und ich hoffe, dass die CALRE sich heute entscheidet, bei diesem Test im zweiten Halbjahr mitzumachen, um die Schlussfolgerung dann auch gemeinsam zu ziehen, damit im nächsten Jahr eine weitere Öffnung dieses Netzwerks stattfinden kann. Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.

Moltes gràcies, senyor president. Senyores i senyors, avui s'ha dit, amb raó, que la subsidiarietat significa protecció de drets, significa regulacions. Però també s'ha dit amb raó que la subsidiarietat també significa informació i flux d'informació. M'agradaria abordar aquest segon aspecte, ja que només amb la informació aconseguirem participació. I amb participació, democràcia. I per mitjà de la democràcia, l'estabilitat que necessita aquesta Unió Europea.

De quina informació parlo? En primer lloc d'informació sobre la Comissió, sobre el que ha decidit. Això s'ha de saber. Ha d'arribar allà on intervé, als ciutadans. Per això és important –i ja s'ha dit– que els òrgans territorials locals i regionals tinguin aquesta informació tan ràpidament com sigui possible, i que no sigui un nivell intermedi que la bloquegi.

Però també es tracta d'informació entre òrgans a nivell regional. Un parlament regional ha de saber què està planificant el govern per tal de poder debatre-ho de manera democràtica. Adoptem aquesta actitud. Donem-li suport. Aquí també es tracta d'informació. I es tracta d'informació que es transmet fins al ciutadà. I què fa la nostra regió per tal que aquest flux d'informació influeixi a Brussel·les?

En aquest àmbit de la informació, el Comitè de les Regions pot ajudar. El Comitè de les Regions, per mitjà del nou Protocol de subsidiarietat, s'ha dotat d'un –i ho subratllo, només d'un– element important. Un element important, però només un: el dret de recurs davant del Tribunal de Justícia. I després hi ha tots els altres drets, que han obtingut els parlaments nacionals –el sistema d'alerta anticipada, la transmissió de documents–, i el Comitè de les Regions té alguna cosa a dir-hi.

Per tant, el Comitè de les Regions s'ha d'utilitzar més que fins ara. El Comitè de les Regions rep en els deu àmbits d'intervenció obligatòria els documents de la Comissió. Ara, amb el nou tractament de l'acord de cooperació entre la Comissió i el Comitè de les Regions hem de garantir que el document es transmeti al Comitè de les Regions al mateix moment en què es transmet als parlaments nacionals. I aleshores des del Comitè de les Regions es poden posar immediatament a disposició dels parlaments regionals aquests documents sense cap mena de retard.

El Comitè de les Regions té aleshores la possibilitat, seguint un procediment legislatiu totalment normal, de prendre posició sobre el tema des de molt d'hora i aleshores –tal com diu la normativa– pot plantejar els temes relacionats amb la subsidiarietat. Fa dos anys en el reglament es va estipular que aquests aspectes relacionats amb la subsidiarietat s'havien de tenir més en compte en la presa de posició del Comitè de les Regions. Però hem vist que es fa poques vegades. Massa poques. Per això hem de trobar nous mitjans que ens permetin aconseguir aquests arguments sobre la subsidiarietat. De qui els necessitem? Els necessitem d'aquells que tenen la responsabilitat *in situ*, perquè saben quines competències es qüestionen o es posen en perill amb una determinada proposta europea.

I, per això, des de fa un any hem treballat per crear una xarxa. Aquí tenen dos documents a aquest respecte. Un document descriu què vol aconseguir aquesta xarxa. I l'altre els presenta el text del prototip d'aquesta xarxa en anglès.

I quin és l'objectiu d'aquesta xarxa? En aquesta xarxa es vol aconseguir, en primer lloc, un entorn on es pugui parlar de manera fàcil sobre subsidiarietat. Si algú té una pregunta sobre subsidiarietat, hi pot anar i informar-se'n. En segon

lloc, per mitjà de la xarxa serà possible aquesta transferència d'informació de què he parlat abans. En els seus àmbits d'intervenció crearem les anomenades *pipelines* –és a dir, cultura, política regional, etcètera–. A aquestes *pipelines* s'hi podran afegir els membres d'aquesta xarxa. Per exemple: els parlaments regionals, però també associacions nacionals, organitzacions locals, parlaments nacionals, si així ho desitgen... Per mitjà d'aquesta *pipelines*, rebran, primer, el document de la Comissió que encara no tenen; en segon lloc, una primera anàlisi del Comitè de les Regions amb determinats terminis, i després... Aleshores se sol·licita resposta. Hi ha un formulari per a respondre a determinades preguntes. I quan arriben aquestes respostes des del Parlament de Catalunya o del Tirol, en què també hi ha un petit resum, el Comitè de les Regions el tradueix –el resum– i el posa a disposició dels altres membres de la xarxa. Això fa que nosaltres puguem allunyar-nos del marc nacional, ja que sabem que cap de nosaltres tot sol –ni el Comitè de les Regions, ni els estats federats alemanys, ni les regions espanyoles– aconseguiria representar a Europa el seu punt de vista sobre la subsidiarietat de la manera adequada. Necessitem aliances.

I aquestes aliances han de ser europees. I fins i tot encara que la CALRE aconseguís presentar una posició consensuada, només hi hauria vuit estats de la Unió Europea. Això vol dir que també hem de vetllar –i això també correspon al Comitè de les Regions– perquè la subsidiarietat a Europa no es converteixi en un instrument a disposició de determinades regions, ja que aleshores correm el risc que la Comissió Europea, el Consell de Ministres i el Parlament Europeu diguin: és una opinió minoritària que sempre ve del mateix lloc. Per això també estaria bé si des de Dinamarca, Irlanda o... –puc citar altres estats–, rebéssim opinions sobre la subsidiarietat, que també estan a la seva disposició, així la base seria més àmplia. I el que tothom vol, el que els polítics regionals i locals de tot Europa volen és que es pugui aconseguir un procés de decisió més fàcil, un procés que mai fins ara no s'havia dirigit cap als ciutadans.

Com és aquest procés? Durant el segon semestre de 2005, posarem en línia aquest prototip que tenen aquí i que actualment es troba en fase de desenvolupament. Ara bé, no podem penjar-lo de manera totalment lliure, perquè podria crear un caos, ja que hi podria participar tothom. L'hem de provar. Per això, hem convidat un determinat grup de membres –entre deu i quinze– a participar-hi en una fase de prova. La CALRE va firmar un pla d'acció comú amb el Comitè de les Regions per al 2005. I un dels punts d'aquest pla d'acció era –i és– fer una prova conjuntament. Perquè quedi clar, no es tracta d'una prova del procés previst en el Protocol de subsidiarietat amb sis setmanes i tot plegat... Opino com molts que, ara, el que hem de fer és reflexionar. Es tracta de veure com podem treballar en xarxa. Això és interessant, tant si es ratifica com si no es ratifica la constitució, ja que ho hem de fer si volem aplicar la subsidiarietat –que es troba en els tractats pels quals ens regim. Sigui com sigui, en el futur hem de treballar conjuntament.

Després d'aquesta fase de test, n'extraurem les conclusions corresponents. Aleshores podrem... S'ha de veure així. Hem aconseguit alguna cosa raonable? Per aquest motiu, i això ho introdueixo ara, aquesta xarxa no exonera el membre d'organitzar-

se, sinó que l'obliga a fer-ho, ja que qui participa en una xarxa d'aquest tipus, ha de regular la seva estructura interna –d'això se n'ha parlat– de tal manera que pugui respondre ràpidament amb coordinació amb el seu govern.

Aleshores veurem què hem aconseguit, com és. I ho avaluarem. L'any següent, tenint en compte aquests prova es posarà en línia una xarxa interactiva, podríem dir ja productiva, en la qual podran participar progressivament més membres.

Aquesta és la situació actual al Comitè de les Regions. Espero que la CALRE decideixi avui participar en aquesta prova durant el segon semestre per tal de poder extreure'n les conclusions pertinents perquè amb vistes al proper any aquesta xarxa pugui obrir-se encara més.

Moltes gràcies.

ERNEST BENACH

Doncs, moltes gràcies. Si no hi ha cap més intervenció, donaríem la paraula al senyor Peter Straub. A més de president del Parlament de Baden-Württemberg i del Comitè de les Regions, coordina el Grup de Treball sobre subsidiarietat de la CALRE.

So, many thanks. If there are no more comments, we will give the floor to Mr. Peter Straub. In addition to being the president of the parliament of Baden-Württemberg and of the Committee of the Regions, he also coordinates the CALRE Working Group on subsidiarity.

TRANSLATION

PETER STRAUB

Vielen Dank Herr Präsident Benach. Ich möchte zunächst ganz herzlich Herrn Professor Albertí danken, der uns mit der Klarheit des Staatsrechtlers dargelegt hat, wie die Frage der Subsidiarität auch ohne die rechtskräftige Ratifizierung des Verfassungsvertrages zu sehen ist.

Ich meine, er hat uns mit seinen Ausführungen Mut gemacht. Er hat vorgetragen, dass die negativen Referenden in Frankreich und in den Niederlanden natürlich nicht gut waren, aber ähnliche Krisen hat es in der Europäischen Union schon früher gegeben.

Wir müssen damit umgehen und versuchen in weiteren Ratifizierungsverfahren positive Ergebnisse zu erzielen. Das schlimmste an den negativen Referenden für mich ist die Signalwirkung für andere Ländern, weil natürlich dann in kritischen Ländern weitere Bürger einen Anlass sehen könnten zu sagen: „Wenn schon Franzosen und Holländer nein sagen, dann werden wir jetzt auch mal dagegen stimmen.“ Das könnte für mich die schlimmste Auswirkung sein.

Aber ich stimme Kollegen Norbert De Batselier zu, der sagte: „Es ist nicht eine Krise, sondern es ist eine Chance.“ Ich unterstütze alle, die sich für noch stärkere Kompetenzabgrenzung, eine noch stärkere Verteilung von Kompetenzen hin zum

Bürger einsetzen. Die Chance ist, dass durch diese Referenden allen Verantwortlichen der Europäischen Union klar wird, dass es keinen Sinn macht, in dem bisherigen Tempo voranzuschreiten, zumindest so lange nicht, als wir nicht in der Lage sind, den Bürgern diese Entwicklung verständlich zu machen.

Und deshalb glaube ich, dass darin auch eine Chance liegt. Und diese sollten wir nutzen, indem wir uns noch stärker als bisher mit den Bürgern auseinandersetzen, und ihnen die Wichtigkeit dieses Vertrages für die weitere Entwicklung in Europa erläutern. Eigentlich gibt es keinen Grund für die Nein-Sager. Denn in allen Bereichen, in denen diese Verfassung kritisiert wird, bringt sie jedenfalls eine bessere Stellung gegenüber dem jetzigen Zustand, was vielleicht nicht in allen Bürgern vermitteln werden konnte. Aber es ist gar keine Frage, dass Europa demokratischer wird. Das Europäische Parlament bekommt bedeutende weitere Rechte. Eine bessere, wenn auch nicht perfekte Kompetenzabgrenzung ist vorgesehen. Wie gesagt, das Subsidiaritätsprinzip sorgt dafür, dass Entscheidungen näher am Bürger getroffen werden, und das wird die Akzeptanz der Bürger gegenüber Europa stärken. Deshalb halte ich es für wichtig, dass wir uns alle dafür einsetzen, dass in den noch ausstehenden Ländern die Ratifizierung gelingt.

Ich möchte Ihnen, weil sonst kein Vertreter aus Deutschland anwesend ist, kurz berichten, was wir bei uns bisher beschlossen haben. Die Landtagspräsidentenkonferenz, die Konferenz der Präsidenten unserer Regionalparlamente, trifft sich alle zwei Jahre mit den Kolleginnen und Kollegen aus Österreich. Das nächste Treffen findet kommende Woche in Innsbruck statt.

Wir hatten in einem Entwurf Regelungen getroffen, wie wir bei der Ausübung des Subsidiaritätsprinzips vorgehen wollen. Der Entwurf unserer Stellungnahme sieht vor, dass die Beteiligung der Landtage am Frühwarnsystem nicht unmittelbar gegenüber dem Bundesrat erfolgt, sondern dezentral – über die jeweiligen Landesregierungen. Bei uns sagt bisher der Bundesrat, er sei nicht bereit neben den Landesregierungen auch die Landesparlamente in die Information über eingehende Unterlagen aus Brüssel einzuschließen.

Wir streben dies aber an, weil ich allen zustimmen kann, die vorhin gesagt haben, dass wir gleichgestellt werden müssen mit den nationalen Parlamenten, weil wir ebenfalls verfassungsmäßige Kompetenzen zu verteidigen haben. Aber die Landesregierungen haben uns im Vorfeld deutlich gemacht, dass eben kein direktes zentrales Verfahren Landtage/ Bundesrat gewünscht wird. Erzwingen können wir keine andere Regelung, aber wir arbeiten weiter daran.

Es ist vorgesehen, dass eine elektronische Zuleitung von Gesetzesvorhaben an die Landtage, entweder durch den Bundesrat – wie wir es wünschen und weiterhin in den Verhandlungen anstreben – oder durch die einzelnen Landesregierungen erfolgt. Elektronisch um eine schnelle Beförderung zu erreichen. Es ist dann vorgesehen, dass die jeweilige Landesregierung dem Landesparlament binnen zwei Wochen eine Stellungnahme zuleitet zu diesen EU Gesetzesvorlagen, die die Gesetzgebung des Landes berühren oder für das Land von grundsätzlicher Bedeutung sind. Es ist wichtig, dass wir möglichst schnell den Standpunkt der Landesregierung erfahren, weil dort natürlich viel mehr Experten sitzen, als die Regionalparlamente die zur Verfügung haben und deshalb soll diese Stellungnahme innerhalb einer Frist von

zwei Wochen bei den Parlament eingehen. Diese Stellungnahme sollte die Prüfung der Zuständigkeit der EU zum Erlass des vorgeschlagenen Gesetzgebungsaktes sowie die Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips enthalten. Mehr als zwei Drittel der Gesetzesvorhaben der EU werden letztlich von den Regionalparlamenten umgesetzt. Deshalb müssen wir auch wissen, welcher Umsetzungsbedarf besteht.

Dann muss die Landesregierung den Landtagen, also unseren Parlamenten, die Gelegenheit geben, Stellungnahme abzugeben mit der Verpflichtung der Landesregierung diese Stellungnahme auch in ihrer Stellungnahme gegenüber der EU über den Bundesrat zu berücksichtigen. Weiterhin sehen wir vor, dass die Landesregierung den Landtag nach Verabschiedung eines länderelevanten europäischen Gesetzaktes unterrichtet, in wie weit dem Anliegen des Landtags in diesem Gesetzakt auch tatsächlich Rechnung getragen wurden.

Es ist hier anzumerken, dass jeweils zwischen den Parlamenten und den Regionalregierungen gesonderte Vereinbarungen getroffen werden müssen, die dem jeweiligen nationalen Recht und dem Staatsrecht entsprechend, aber wir sollten natürlich alle versuchen Regelungen zu finden, die eine effektive Teilnahme der Regionalparlamente an diesem Prozess erlauben.

Wenn alles funktioniert, werden wir trotzdem als Parlamente allein und auch mit den Regionalregierungen nicht in der Lage sein, alles umfassen zu prüfen, weil dazu die Kapazitäten nicht vorhanden sind. Deshalb halte ich es für wichtig, dass wir alle Möglichkeiten ausschöpfen, um untereinander Informationen auszutauschen.

Was wir vom Ausschuss der Regionen hierzu vorgesehen haben, hat Dr. Gsodam vorhin ausführlich erklärt. Es geht darum, dass wir auch über den Ausschuss der Regionen rasch Kenntnis erhalten von beabsichtigten europäischen Rechtsakten. Sie bräuchten also nicht warten, bis Sie über Ihr nationales Parlament beziehungsweise Ihre nationale Regierung informiert würden. Sie werden sich jeweils direkt beim Ausschuss der Regionen informieren können, der ja zeitgleich mit den nationalen Parlamenten von der EU unterrichtet wird. Sie können sich dort also Kenntnis verschaffen von dem, was beabsichtigt ist, so dass Sie schnell Ihre entsprechenden Maßnahmen einleiten können. Insbesondere geht es auch um den Informationsaustausch zwischen verschiedenen Regionen, aber auch mit nationalen Regierungen.

Während meiner Besuche in den neuen EU-Mitgliedstaaten habe ich bei allen Gesprächen – sowohl bei den nationalen Parlamenten als auch bei den Regionalparlamenten – ein großes Interesse gefunden, sich an einem solchen Netzwerk zu beteiligen. Alle sehen ein, dass sie allein nicht in der Lage sind, diese Aufgabe in den relativ kurzen Fristen von sechs Wochen und zwei Monaten zu meistern. Allerdings ist die Zweimonatsfrist in der Regel länger, weil sie erst zu laufen beginnt, wenn die letzte Übersetzung des Gesetzestextes vorliegt, was normalerweise mindestens drei Wochen bei der EU dauert. Es ist also eine Frist von mindesten zwei Monaten und drei Wochen, wenn man sich den der Ursprungstext (in Französisch oder Englisch) selbst übersetzt. Es sind also kurze Fristen, aber vielleicht nicht ganz so kurz wie wir bisher diskutiert haben.

Ich empfehle Ihnen dringend von diesem Informationsaustausch über unser Netzwerk Gebrauch zu machen, weil sich eben auch die nationalen Parlamente daran mit Sicherheit beteiligen werden.

Ich möchte allen Diskussionsteilnehmer sehr herzlich für ihre Ausführungen danken. Ich glaube wir haben heute eine große Übereinstimmung gefunden. Ich bin zuversichtlich, dass wir auch als Regionalparlamente in der Lage sein werden, unserer Aufgabe bei der Subsidiaritätskontrolle gerecht zu werden.

Vielen Dank.



TRADUCCIÓ

Sí, moltes gràcies, senyor president Benach. En primer lloc voldria agrair al professor Albertí que amb la claredat del dret públic ens hagi explicat de quina manera caldria tractar la qüestió de la subsidiarietat encara que no es ratifiqués el tractat constitutiu.

Amb les seves explicacions, ens ha encoratjat en el sentit que ens ha explicat que els «no» als referèndums de França i Holanda no van ser una cosa bona, però tampoc és una crisi tan diferent de les altres crisis de la Unió Europea. Hem d'acceptar-ho. I estic convençut que hem d'intentar aconseguir resultats positius en els altres processos de ratificació. El pitjor d'aquests referèndums és l'efecte en altres països, perquè naturalment podrien induir a altres ciutadans de països crítics a dir que si els francesos i els holandesos diuen que no, nosaltres també hi votarem en contra. Això penso que podria ser el pitjor.

Però estic d'acord amb tots vostès: tal com s'ha dit no es tracta d'una crisi, sinó d'una oportunitat. Estic d'acord amb aquells que es pronuncien a favor d'una limitació més clara de les competències, una distribució més gran de les competències per als ciutadans. L'oportunitat que hem tingut gràcies a aquests referèndums és que queda clar que a la Unió Europea no té sentit avançar a la velocitat que s'ha portat fins ara, com a mínim fins que no puguem fer participar els ciutadans en aquest desenvolupament.

I per això, crec que, com sempre, en una cosa negativa s'amaga una oportunitat. Hem de prendre'ns-ho seriosament en el sentit que ens hem d'entendre amb els ciutadans, expressar-los la importància d'aquest Tractat per al desenvolupament futur d'Europa. I de fet no hi ha cap motiu per als que diuen que no, ja que en tots els àmbits en què s'ha criticat la Constitució, hi ha una millora respecte a la situació actual, la qual cosa potser no s'ha pogut transmetre. Però no hi ha dubte que Europa esdevé més democràtica. El Parlament Europeu adquireix clarament nous drets, si bé s'ha previst una delimitació de les competències que no ens satisfà. Tal com s'ha dit, el principi de subsidiarietat ens porta cap a decisions que afecten els ciutadans i això reforçarà la seva acceptació entre els ciutadans d'Europa. I per això considero correcte o representatiu que tothom s'hi pronunciï a favor, com també és positiu que en els altres països s'aconsegueixi la ratificació.

Voldria explicar-los breument, ja que no hi ha cap altre representant alemany, què s'ha decidit fins ara al nostre país. La Conferència de Presidents dels Parlaments d'Estat Federats, és a dir la conferència de presidents dels nostres parlaments regio-

nals, es reuneix cada dos anys amb els nostres companys austríacs. I aquesta vegada la reunió se celebrarà la propera setmana a Innsbruck.

En un projecte legislatiu havíem acordat de quina manera volíem exercir el principi de subsidiarietat. La proposta de la nostra posició preveu que la participació dels parlaments dels estats federats en el sistema d'alerta anticipada no es faci directament al Bundesrat, sinó per mitjà dels governs dels estats federats i el central. Fins ara el Bundesrat ens ha respost que això no estava previst. Aquesta és la situació actual.

Volem aconseguir-ho, perquè tothom està d'acord amb el que s'ha dit fins ara. Hem d'equiparar-nos als parlaments nacionals perquè també hem de defensar les competències de la Constitució. Però els governs dels estats federats ens han deixat clar que no és desitjable cap procediment central directe entre parlaments regionals i Bundesrat. I no hi ha cap legislació en aquest sentit, però ho continuarem intentant.

No és previst transmetre electrònicament als parlaments dels estats federats projectes legislatius des del Bundesrat (que és el que desitgem i que continuarem reivindicant en les negociacions) o des de cadascun dels governs dels estats federats. Ara bé, s'ha previst que cada govern de cada estat federat transmeti, al parlament de l'estat federat, en el període de dues setmanes, la seva posició sobre els aspectes legislatius de la Unió Europea que afectin la legislació dels estats federats o que siguin d'un interès essencial per a l'estat federat en qüestió. És important que nosaltres coneguem ràpidament el punt de vista del govern de l'estat federat perquè, naturalment, hi ha més experts que en el parlament regional, i per això s'ha fixat aquest període de dues setmanes per a la presa de posició. Aquesta posició hauria d'incloure la verificació sobre si la Unió Europea té competència en la matèria de l'acte legislatiu proposat i tenir en compte els principis de subsidiarietat i proporcionalitat

També ha d'introduir les conseqüències d'aquest acte per a l'estat federat, els costos interns de la legislació, les despeses de l'administració i la necessitat de la seva transposició. Sabem que aproximadament el 80%, més de dos terços, de la legislació europea acaba desenvolupant-se en els parlaments regionals. I per aquest motiu també cal que coneguem la necessitat de transposició que pot tenir.

Acte seguit, el govern de l'estat federat, els parlaments dels estats federats, els nostres parlaments, tenen la possibilitat de prendre posició a aquest respecte amb l'obligació que el Govern la tingui en compte en la seva presa de posició davant la Unió Europea per mitjà del Bundesrat. I, a continuació, ens trobem en la situació que el govern de l'estat federat s'adreça al parlament regional després de l'aprovació d'una legislació europea rellevant per a l'estat federat. Fins a aquest punt es poden tenir en compte les preocupacions dels parlaments regionals en aquests actes legislatius.

Cal remarcar que en aquest cas cal que hi hagi un acord entre els governs regionals i els parlaments que, d'acord amb el dret públic de cada estat (si bé també cal trobar algun tipus de reglament a aquest respecte) permeti als parlaments regionals participar en aquest procés.

Si tot funciona, tanmateix nosaltres, com a parlament, no podrem, tots sols, com tampoc no podran els governs regionals, controlar-ho tot, perquè no tenim

prou capacitat per a fer-ho. I, per això, considerava necessari que tots plegats ens informéssim de les possibilitats de poder intercanviar informació.

El que s'ha previst des del Comitè de les Regions ens ho ha presentat el Dr. Gsodam. Es tracta que nosaltres coneguem ràpidament, a través del Comitè de les Regions, els actes legislatius previstos. Per tant, no cal esperar a rebre la informació via parlament nacional o govern nacional. Poden adreçar-se directament al Comitè de les Regions, com els parlaments nacionals de la Unió Europea, i obtenir la informació i saber què es preveu de manera que puguin prendre les mesures corresponents al més ràpid possible. I, finalment, també hi ha l'aspecte de la informació i de l'intercanvi d'informació que poden dur a terme amb altres regions i governs nacionals.

En totes les converses que he tingut darrerament amb els països candidats que he visitat he percebut molt d'interès tant dels parlaments nacionals com dels regionals a participar en aquesta xarxa, ja que tots veuen que sols no poden realitzar aquesta tasca en períodes relativament curts de sis setmanes i dos mesos... De fet, voldria dir que el període de dos mesos en general és més llarg, ja que comença a comptar a partir del moment en què s'ha presentat l'última traducció del text legislatiu i normalment aquest procés dura unes tres setmanes. El període és de dos mesos i tres setmanes com a mínim quan el text original és en francès o anglès i el tradueix un mateix. Per tant, són terminis breus, però potser no tant com s'ha dit fins ara.

Tal com s'ha dit, els recomano moltíssim que facin aquest intercanvi d'informació per mitjà de la nostra xarxa en què tant vostès com els parlaments nacionals podran participar amb tota seguretat.

Finalment, vull donar les gràcies a tot els participants per les seves aportacions. Crec que avui hem aconseguit un gran consens. I això m'encoratja a pensar que nosaltres, també com a parlament regional, podrem dur a terme adequadament en el futur la nostra tasca en el mecanisme de control de la subsidiarietat.

Moltes gràcies.

(Aplaudiments.)

ERNEST BENACH

Moltes gràcies. Realment, tot plegat ha estat, penso, molt interessant i important. I en qualsevol cas, vull agrair també a tots els participants –els experts, els presidents– les seves aportacions, que penso que han estat de gran nivell.

Precisament per això m'atreveixo a suggerir-los dues coses. Una, el Parlament de Catalunya estaria en disposició, atès el muntatge que hem pogut fer d'aquesta sessió, de fer-ne una publicació, en la qual es recollissin les intervencions que vostès han fet avui, i en la qual també, lògicament, hi hauria l'Informe preparat per l'Institut d'Estudis Autònomic; per tant, podríem tenir per escrit tot el que avui hem pogut escoltar i dir. Intentaríem tenir això previst i acabat per a l'assemblea del mes d'octubre de la CALRE, de manera que fos un element més de treball i de poder-lo lliurar a tots els participants en aquella assemblea.

Segona, pel que fa a les conclusions, nosaltres hem preparat un petit document de conclusions, que no vol ser res més que una primera aproximació, que ens hauria servit també com a esquelet i com a element de reflexió al que haurà de ser la declaració que farem també amb motiu de l'Assemblea de la CALRE, aquí, a Barcelona. I per tant, aquest document els el lliurarem, i, en tot cas, evidentment, és obert a fer-hi totes les aportacions que es vulguin fer; insisteixo que essencialment és un document que només pretén ser un primer pas.

Dit això, doncs, reitero els agraïments que ha fet abans el senyor Straub. Els agraeixo moltíssim totes les aportacions que hi ha hagut, i donaríem per acabat aquí el seminari, amb el benentès que, d'aquí a cinc minuts, exactament cinc minuts, començaríem el Comitè Permanent de la CALRE, ja que tenim uns quants punt a discutir i a tractar.

Moltes gràcies per la seva atenció, per la seva assistència i per les seves aportacions sobretot.



Many thanks. I think everything has really been very interesting and important. And, moreover, I would also like to thank all those taking part for their contributions, the experts and the presidents, which I think have been of a high quality.

TRANSLATION

Precisely for this reason I would like to suggest two things. First, the Parliament of Catalonia would be prepared, given our organisation of this session, to produce a publication including the contributions you have made today, which would also obviously include the Report drawn up by the Institut d'Estudis Autònomic; we would therefore have, in writing, everything we have been able to listen to and say today. We would try to have this ready for the CALRE Assembly in October, so that it could be an additional instrument and could be handed out to all the participants at this Assembly.

Second, with regard to conclusions. We have prepared a small document of conclusions, which is merely an initial approach, which should also serve as a skeleton and an element for reflection, undoubtedly, with respect to the Declaration we will also make as a result of the CALRE Assembly here in Barcelona. And we will

therefore also provide you with this document which is, of course, open to any contribution you may wish to make; I repeat that it is essentially a document that merely aims to be a first step.

Having said that, therefore, I would like to repeat the thanks given earlier by Mr. Straub. I am extremely grateful for all the contributions you have made and would like to conclude the Seminar here, with the understanding that, in five minutes, exactly five minutes, we shall begin the CALRE Standing Committee, as we have several issues to discuss and deal with.

Many thanks for your attention, for your participation and particularly for your contributions.

