

CONV 286/02**WGI 15****INFORME**

del: Presidente del Grupo I "Subsidiariedad"

a los: Miembros de la Convención

Asunto: Conclusiones del Grupo I sobre el principio de subsidiariedad

En cumplimiento del mandato que se le otorgó (doc. CONV 71/02), el Grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad dedicó varias reuniones al estudio de dicho principio en un espíritu de eficacia, transparencia y democracia. Durante estas reuniones fueron oídos varios expertos en este tema ¹.

Los debates del Grupo permitieron que se alcanzara un consenso sobre determinadas orientaciones y principios (parte I).

Con esta base, el Grupo se puso de acuerdo sobre una serie de propuestas destinadas a mejorar la aplicación y el control del principio de subsidiariedad (parte II).

Por último, el Grupo estimó que determinadas medidas de carácter general, cuyo estudio pormenorizado habría sobrepasado, sin embargo, el marco de su mandato, podrían facilitar la aplicación y el control del principio de subsidiariedad (parte III).

¹ Véase la lista de las audiciones en el Anexo I.

I. Principios y orientaciones convenidos sobre la aplicación y el control del principio de subsidiariedad

- 1) Se llegó a la conclusión de que el principio de subsidiariedad es objeto de estudio actualmente por parte de las instituciones que participan en el procedimiento legislativo, atendiendo a criterios establecidos en el Tratado y, en particular, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Este principio está sujeto asimismo a control jurisdiccional posterior por parte del Tribunal de Justicia. No obstante, el Grupo estimó que existe margen de mejora tanto en lo respecta a su aplicación como a su control.
- 2) No obstante, estas mejoras no deberían conllevar complejidad ni prolongación o bloqueo de la toma de decisiones en las instituciones. Por este motivo, el Grupo consideró que debía descartarse la creación de un órgano "ad hoc" encargado el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.
- 3) El Grupo estimó que algunas de estas mejoras requerirían la modificación del Tratado, y en particular del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- 4) El Grupo hizo hincapié en garantizar que las mejoras que propone puedan resultar eficaces independientemente de la arquitectura institucional propia de cada Estado miembro. Se esforzó en evitar, al mismo tiempo, que interfirieran con posibles debates institucionales nacionales.
- 5) El Grupo consideró que, dado que el principio de subsidiariedad es un principio de carácter esencialmente político, cuya puesta en práctica implica un margen de apreciación significativo para las instituciones (estimar si los objetivos comunes se realizan mejor a escala europea o a otra escala), el control del respecto de este principio debería ser de naturaleza política esencialmente y realizarse antes de la entrada en vigor del acto en cuestión.

- 6) El Grupo estimó asimismo que el control político previo del principio de subsidiariedad debía implicar en primer lugar la participación de los parlamentos nacionales. En este sentido, el Grupo consideró necesario fortalecer el control de dichos parlamentos respecto de sus respectivos gobiernos en cuanto a la determinación de la posición de estos últimos sobre las cuestiones comunitarias. Parece que esta orientación la comparte también ampliamente el Grupo "Parlamentos nacionales" de la Convención, presidido por la Sra. Stuart, que celebró una reunión conjunta con el Grupo "Subsidiariedad" y se propone elaborar un código de conducta en esta materia.

Los miembros del Grupo consideran, sin embargo, que conviene establecer un mecanismo "ad hoc" que permita una mayor participación de los parlamentos nacionales en el control del respeto de la subsidiariedad, al tiempo que se atiende a que dicho mecanismo sea flexible y no tenga el efecto de prolongar o bloquear el proceso legislativo, ni desemboque en la creación de más burocracia.

- 7) El Grupo convino en que, por el contrario, el control posterior de la subsidiariedad debía ser de naturaleza jurisdiccional. A este respecto, cabe ampliar las condiciones en que puede recurrirse al Tribunal de Justicia.

El Grupo elaboró las siguientes propuestas –destinadas a mejorar la aplicación y el control del principio de subsidiariedad– basándose en estos principios.

II. Propuestas del Grupo a la Convención

Se logró un amplio consenso entre los miembros del Grupo para presentar a la Convención una serie de propuestas que se articulan en torno a tres ejes:

- a) reforzar la consideración y aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones que participan en el proceso legislativo (es decir, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión) durante la fase de elaboración y de estudio de la propuesta del acto legislativo;

- b) instaurar un mecanismo de alerta rápida (*early warning system*) de naturaleza política encaminado a fortalecer el control del respeto del principio de subsidiariedad por parte de los parlamentos nacionales;
- c) ampliar la posibilidad de recurso al Tribunal de Justicia por incumplimiento del principio de subsidiariedad.
- a) **reforzar la consideración y aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones que participan en el proceso legislativo durante la fase de elaboración de la propuesta del acto legislativo**

El Grupo estimó que la aplicación del principio de subsidiariedad sería tanto mejor cuanto antes se tuviera este principio en cuenta durante el proceso legislativo.

En la fase de elaboración de la propuesta de acto legislativo, la responsabilidad del respeto de la subsidiariedad incumbe a la Comisión. A ella le corresponde consultar lo antes posible a todos los interesados (fundamentalmente los Estados miembros, el mundo económico, las entidades locales territoriales y los interlocutores sociales) que puedan resultar, según los casos, directa o indirectamente afectados por el acto legislativo previsto o en elaboración. Al redactar su propuesta legislativa, la Comisión debería asumir una mayor obligación específica en materia de justificación de la subsidiariedad. Así, cualquier propuesta legislativa debería conllevar una ficha de subsidiariedad que contenga elementos circunstanciados que permitan apreciar el respeto del principio de subsidiariedad. Esta ficha debería contener elementos de apreciación de sus repercusiones en el plano financiero y, cuando se trate de una directiva, en la reglamentación que deberán poner en práctica los Estados miembros (a escala nacional u otras).

Con objeto de concretar estas propuestas, se debería modificar el Protocolo sobre la subsidiariedad actualmente anexo al Tratado.

La presentación del programa legislativo anual de la Comisión parece ser un momento significativo para un primer debate sobre la subsidiariedad. Por consiguiente, el Grupo propone que dicho programa se debata en el Parlamento Europeo y en los parlamentos nacionales.

El Grupo estudió asimismo el nombramiento, dentro de la Comisión, de un responsable de la subsidiariedad o de un vicepresidente específicamente encargado de velar por que su institución respete este principio. A él se le presentarían obligatoriamente todas las propuestas de carácter legislativo. Este responsable aportaría una visión ajena a los servicios que hayan redactado la propuesta. Dicho Vicepresidente podría comparecer, en caso necesario, ante los parlamentos nacionales. A pesar de sus ventajas (en especial, reforzar la aplicación por la Comisión del principio de subsidiariedad y permitir que los parlamentos nacionales dispongan de un interlocutor único y conocido en la Comisión que pueda ser oído en las capitales), esta propuesta no obtuvo, un apoyo suficiente dentro del Grupo como para darla por aprobada. En concreto, se subrayó que incumbía a cada Comisario la responsabilidad del respeto del principio de subsidiariedad en los ámbitos de su competencia y que correspondía a la Comisión el establecimiento de su organización interna.

b) instaurar un mecanismo "de alerta rápida" (*early warning system*) que permita la participación directa de los parlamentos nacionales en el control del respeto del principio de subsidiariedad

El Grupo propone la creación de un nuevo mecanismo de control político previo en el que participen los parlamentos nacionales. Cabe resaltar el carácter innovador y audaz de tal propuesta, que asocia por la primera vez en la historia de la construcción europea a los parlamentos nacionales al proceso legislativo europeo.

Tal mecanismo permitiría que los parlamentos nacionales velaran por la correcta aplicación del principio de subsidiariedad por parte de las instituciones que participan en el proceso legislativo mediante una relación directa con las instituciones comunitarias. En concreto, el Grupo propone que el Tratado prevea lo siguiente:

- la Comisión enviará directamente a cada parlamento nacional², al mismo tiempo que al legislador comunitario (Consejo y Parlamento), las propuestas de carácter legislativo que elabore (actualmente el Protocolo sobre los parlamentos nacionales encomienda esta misión a los gobiernos)

² Por los términos "cada parlamento nacional" se entenderá cada cámara del mismo parlamento cuando éste esté constituido por dos, como es el caso en la gran mayoría de los Estados miembros actuales o de los países candidatos.

- dentro un plazo de seis semanas a partir de la fecha de transmisión, y antes de que se inicie el procedimiento legislativo propiamente dicho, los parlamentos nacionales podrán emitir un dictamen motivado sobre el respeto del principio de subsidiariedad por la propuesta de que se trate. Dicho dictamen deberá ser la expresión de una mayoría y vincular a la totalidad del parlamento de que se trate, con arreglo a las modalidades que éste determine. Este dictamen motivado se enviaría a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión. Deberá referirse exclusivamente a la cuestión del respeto de la subsidiariedad (y no al contenido de la propuesta) y podrá ser de carácter general o referirse únicamente a una disposición específica de la propuesta examinada. Podrá asimismo advertir al legislador comunitario sobre la posibilidad de violación del principio de subsidiariedad una disposición determinada se modificara en un sentido o en otro durante el proceso legislativo.

Las consecuencias de dicho dictamen en la continuación del proceso legislativo podrían graduarse en función de la cantidad y el contenido de los dictámenes motivados recibidos:

- en la hipótesis de que, en el plazo estipulado de seis semanas, el legislador comunitario recibiera únicamente una cantidad limitada de dictámenes, motivará con mayor detalle y de manera concreta el acto respecto de la subsidiariedad;
- en la hipótesis de que, en el plazo estipulado de seis semanas, el legislador recibiera una cantidad importante de dictámenes procedentes de un tercio de los parlamentos nacionales, la Comisión revisará su propuesta. Tras esta revisión podrá optar por mantenerla, por modificarla o por retirarla;

Este dispositivo de alerta rápida pone a todos los parlamentos nacionales en pie de igualdad. Contribuiría a favorecer el estudio de las propuestas legislativas de la Comisión por los parlamentos nacionales respecto del principio de subsidiariedad y a garantizar que el legislador de la Unión (Consejo y Parlamento) tenga más en cuenta las preocupaciones que los parlamentos nacionales manifiesten a raíz de dicho estudio. De forma simultánea, al evitar la creación de un nuevo órgano, tiene en cuenta las advertencias formuladas por el Grupo contra el riesgo de complicar la arquitectura institucional y el procedimiento legislativo o de desarrollar una burocracia más pesada.

Varios miembros del Grupo opinan que la convocatoria del Comité de Conciliación (artículo 251 del TCE) podría constituir también un momento oportuno para asociar de nuevo los parlamentos nacionales al control del principio de subsidiariedad. El Grupo propone, en consecuencia, que la Comisión envíe a los parlamentos nacionales, en cuanto se convoque el Comité de Conciliación, la posición común del Consejo y las enmiendas adoptadas por el Parlamento Europeo.

Los parlamentos nacionales podrían de esta manera dar a conocer a sus respectivos gobiernos su apreciación general respecto de la subsidiariedad, así como también enviar, si lo desean, un dictamen motivado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión sobre la aplicación de este principio, en las mismas condiciones indicadas con anterioridad y dentro del plazo estipulado para el desarrollo del procedimiento de conciliación (seis semanas).

Todas las propuestas que acaban de exponerse cuentan con un amplio consenso de los miembros del Grupo, pese a que algunos de ellos habían apoyado inicialmente la creación de un órgano ad hoc encargado del control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

c) ampliar el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia sobre la base del incumplimiento del principio de subsidiariedad

El Grupo convino en que se podría reforzar el control jurisdiccional posterior realizado por el Tribunal de Justicia en materia de respeto del principio de subsidiariedad. Para tener en cuenta la naturaleza eminentemente política del control de la subsidiariedad, es importante que la posibilidad de introducir un recurso por violación del principio de subsidiariedad esté vinculada a la puesta en marcha, por parte de los parlamentos nacionales, del procedimiento de alerta rápida propuesto más arriba. Únicamente se deberá poder recurrir al procedimiento jurisdiccional en casos límite y previsiblemente excepcionales, cuando la fase política se haya agotado sin encontrar una solución satisfactoria para el o los parlamentos nacionales.

Por este motivo, el Grupo propone que se permita a un parlamento nacional (o a una cámara de éste, en el caso de un parlamento bicameral) recurrir al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad que haya emitido un dictamen motivado en el marco del sistema de alerta rápida ³ descrito con anterioridad.

Además, el Grupo propone una innovación que consistiría en otorgar también el derecho de recurso al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad al Comité de las Regiones, órgano consultivo competente para representar a escala europea el conjunto de entidades regionales y locales que existen en la Unión. Este derecho de recurso se referiría a aquellas propuestas sometidas al Comité de las Regiones para que emita un dictamen y que, una vez emitido, éste incluye objeciones en cuanto al respeto de la subsidiariedad.

En cambio, la mayor parte de los miembros del Grupo considera que el grado y la forma de participación de las entidades regionales y locales en el trabajo de elaboración de la legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional. Aducen, en este sentido, que el mecanismo propuesto en el presente documento no impide, en su caso, que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar al equilibrio establecido a escala europea entre los Estados miembros. Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de conceder el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos.

Por otra parte, el Grupo ha estudiado asimismo la posibilidad de constituir en el seno del Tribunal de Justicia una cámara ad hoc encargada de las cuestiones de subsidiariedad. No obstante, ha considerado que correspondía al propio Tribunal tomar las medidas organizativas necesarias.

³ Así pues, puede tratarse de un dictamen motivado presentado al comienzo del procedimiento o con motivo de la celebración de un Comité de Conciliación.

Por último, el Grupo ha estudiado la posibilidad de crear un mecanismo jurisdiccional previo (entre la adopción del acto comunitario y su entrada en vigor) que se inspiraría en determinadas disposiciones de los Estados miembros sobre control de la constitucionalidad de las leyes. Finalmente optó por descartarla, dado que la introducción de un control jurisdiccional en la fase legislativa equivaldría a hacer que el control de la subsidiariedad perdiera su carácter eminentemente político. Además, el Grupo consideró que habría resultado difícil llevar a la práctica el ejercicio de un control jurisdiccional del respeto del principio de subsidiariedad en una fase distinta del control del respeto de otros principios –como los de atribución de competencias o de proporcionalidad.

III. Líneas directrices

El Grupo convino en que las propuestas mencionadas anteriormente no recogían la totalidad de la problemática vinculada a la subsidiariedad.

Recuerda en concreto que, puesto que el principio de subsidiariedad regula el ejercicio de competencias, un mejor reparto de aquélla, más claro y comprensible para el ciudadano, constituirá un elemento determinante que favorecerá una mejor aplicación del principio de subsidiariedad. En estas circunstancias, el trabajo efectuado por el Grupo que preside el Sr. Christophersen reviste una importancia muy particular.⁴

El Grupo recuerda asimismo que se debería reforzar el Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales para facilitar el control por éstos de sus gobiernos en lo que se refiere al control del principio de subsidiariedad. Por consiguiente, el Grupo invita a los parlamentos nacionales a que ejerzan plenamente sus responsabilidades en la materia.

⁴ La reciente Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 ("resolución Lamassoure") constituye a este respecto una base de reflexión especialmente útil.

Considera también que el hecho de simplificar los actos legislativos de que dispone la Unión y aclarar sus efectos favorecería la aplicación y el control del principio de subsidiariedad al facilitar, en especial, la determinación de competencias entre la Comunidad y los Estados miembros en cuanto a la ejecución de tales actos. A este respecto, sería preferible que el Tratado contemplara una diferenciación entre los actos de carácter legislativo y aquéllos de carácter ejecutivo. El Grupo estima asimismo que esta simplificación favorecería la aplicación del principio de proporcionalidad al permitir un mayor recurso a actos adecuados a la intensidad de la actuación requerida.

Por último, el Grupo considera preferible que los asuntos presentados al Tribunal de Justicia sobre cuestiones de delimitación de competencias o de subsidiariedad se resuelvan lo antes posible.

Audiciones realizadas

El Grupo procedió a una serie de audiciones de expertos sobre cuestiones relativas a la aplicación y el control del principio de subsidiariedad:

- D. Michel Petite, Director General del Servicio Jurídico de la Comisión, sobre la aplicación por la Comisión del principio de subsidiariedad
- D. Dietmar Nickel, Director General de la Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo, sobre la aplicación por el Parlamento Europeo del principio de subsidiariedad
- D. Jos Chabert, Ministro y antiguo Presidente y miembro del Comité de las Regiones, D. Henrich Hoffschulte, primer Vicepresidente del CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa) y D. Jeremy Smith, Secretario General del CMRE, sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en las relaciones entre entidades descentralizadas y Estados.
- D. Jean-Claude Piris, Jurisconsulto y Director General del Servicio Jurídico del Consejo, sobre la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad
- D. Francis Jacobs, Abogado General del Tribunal de Justicia, sobre el control del principio de subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia
- D. Jacques Arrighi de Casanova, Consejero de Estado, sobre el control por el Consejo de Estado y el Consejo constitucional del respeto en Francia del principio de la constitucionalidad de las leyes
- D. Andreas Maurer, Profesor asociado de la Universidad de Colonia, sobre la práctica de los parlamentos nacionales en cuanto al control del principio de subsidiariedad.

Tras cada audición, el Grupo realizó un debate sobre las distintas cuestiones mencionadas por los participantes.