

Control del principio de subsidiariedad: tramitación parlamentaria y gestión documental en las Corts Valencianes¹

MARÍA JOSÉ CUBELLS PUERTES

Técnica en información y documentación

Archivo de las Corts Valencianes

Resumen

En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión Europea, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los estados miembros. La finalidad de la inclusión de este principio en los tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad. El sistema de alerta temprana consiste en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas al comienzo del procedimiento legislativo comunitario. La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea para su adaptación al Tratado de Lisboa y sus protocolos anexos, posibilita además que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que tengan competencias legislativas. Ante el importante volumen documental recibido en nuestros parlamentos desde 2010, el Archivo de las Corts Valencianes propone un tratamiento específico consistente en clasificar la serie en la función de control e información; su control y descripción en las bases de datos institucionales para una efectiva recuperación de información; acceso libre y sin restricciones, y, por último,

se propone una eliminación parcial de la serie, conservando únicamente los expedientes que incluyan propuestas de dictamen y los instrumentos referenciales y descriptivos de toda la serie documental.

Palabras clave: control parlamentario, principio de subsidiariedad, principio de proximidad, principio de proporcionalidad, sistema de alerta temprana, actos legislativos europeos, tramitación parlamentaria, gestión documental.

Resum

En els àmbits que no són de competència exclusiva de la Unió Europea, el principi de subsidiarietat té com a objecte protegir la capacitat de decisió i actuació dels estats membres. La finalitat de la inclusió d'aquest principi en els tractats europeus és aproximar l'exercici de les competències al ciutadà en la major mesura possible, d'acord amb el principi de proximitat. El sistema d'alerta primerenca consisteix a atribuir als parlaments nacionals la potestat d'emetre dictàmens motivats sobre l'aplicació del principi de subsidiarietat per les iniciatives legislatives europees al començament del procediment legislatiu comunitari. La Llei 24/2009, de 22 de desembre, de modificació de la Llei 8/1994, de 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea per a l'adaptació al Tractat de Lisboa i els seus protocols annexos, possibilita a més que els parlaments nacionals puguem consultar els parlaments regionals que tinguen competències legislatives. Davant l'important volum documental rebut en els nostres parlaments des de 2010, l'Arxiu de les Corts Valencianes proposa un tractament específic que consisteix a classificar la sèrie en la funció de control i informació; el seu control i descripció en les bases de dades institucionals per a una recuperació d'informació efectiva; accés lliure i sense restriccions, i, finalment, es proposa una eliminació parcial de la sèrie, per conservar únicament els expedients que incloguen propostes de dictamen i els instruments referenciales i descriptius de tota la sèrie documental.

Paraules clau: control parlamentari, principi de subsidiarietat, principi de proximitat, principi de proporcionalitat, sistema d'alerta primerenca, actes legislatius europeus, tramitació parlamentària, gestió documental.

Abstract

In areas which do not fall within the exclusive competence of the European Union, the principle of subsidiarity is intended to protect the

capacity for decision-making and action of Member States. The purpose of the inclusion of this principle in European Treaties is to bring, to the greatest extent possible, the exercise of power closer to the citizen in accordance with the principle of proximity. The early warning system consists of giving national parliaments the power to deliver reasoned opinions on the application of the principle of subsidiarity by European legislative initiatives at the beginning of the Community legislative procedure. Law 24/2009, of 22 December, amending Law 8/1994, of 19 May, which regulates the Joint Commission for the European Union for its adaptation to the Treaty of Lisbon and its annexed protocols, also makes it possible for national parliaments to consult regional parliaments that have legislative powers. Given the important documentary volume received in our parliaments since 2010, the Archive of the Corts Valencianes proposes a specific treatment consisting of classifying the series in the function of control and information; its control and description in institutional databases for effective information retrieval free and unrestricted access and, finally, a partial elimination of the series is proposed, keeping only the files that include proposals for opinions and the referential and descriptive instruments of the entire documentary series.

Keywords: parliamentary scrutiny, principle of subsidiarity, principle of proximity, principle of proportionality, early warning system, European legislative acts, parliamentary procedure, record management.

Sumario

- I. Base jurídica
- II. Objetivos
- III. Resultados
 - 1. Origen y evolución histórica
 - 2. Definición
 - 3. Ámbito de aplicación
 - 4. Control por parte de los parlamentos nacionales
 - 5. Conferencia sobre el futuro de Europa
 - 6. Control judicial
- IV. Papel del Parlamento Europeo
 - 1. Acuerdos interinstitucionales
 - 2. Resoluciones del Parlamento Europeo
- V. Ámbito estatal español
- VI. Evolución en el tratamiento documental en las Corts Valencianes
 - 1. Clasificación documental
 - 2. Instrumentos de descripción y recuperación de información
 - 3. Acceso
 - 4. Propuesta de valoración documental
- VII. Conclusiones
- VIII. Referencias normativas
- IX. Referencias bibliográficas

Para entender la vertiente normativa y la tramitación parlamentaria derivada de las obligaciones legales se ha utilizado como base una de las fichas temáticas sobre la Unión Europea que se ha elaborado en el Parlamento Europeo (Pavy 2022).

I. Base jurídica

Artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (núm. 2) que establece las condiciones de aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en dicho artículo del TUE, así como un sistema de control de la aplicación de dichos principios.

II. Objetivos

Los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son de competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida. Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los tratados europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

III. Resultados

1. Origen y evolución histórica

El principio de subsidiariedad se consagró formalmente en el TUE, firmado en 1992: en dicho tratado se incluyó una referencia a dicho principio que ya se contemplaba en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (TCE). El Acta Única Europea, firmada en 1986, ya había introducido un criterio de subsidiariedad en el ámbito del medio ambiente, aunque no se denominaba así explícitamente. El Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas estableció, en su sentencia de 21 de febrero de 1995 (T-29/92), que, antes de la entrada en vigor del TUE, el principio de subsidiariedad no constituía un principio general de derecho conforme al cual hubiera de controlarse la legalidad de los actos comunitarios.

Sin modificar la formulación del principio de subsidiariedad en el que ha pasado a ser el artículo 5, párrafo segundo, del TCE, el Tratado de Ámsterdam, firmado en 1997, añadió como anexo al TCE un Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (en adelante, el Protocolo de 1997). El enfoque general con respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, acordado previamente en el Consejo Europeo de Edimburgo de 1992, pasó así a ser jurídicamente vinculante y sujeto a control judicial sobre la base del Protocolo relativo a la subsidiariedad.

El Tratado de Lisboa, por el que se modifican el TUE y el TCE, firmado en 2007, inscribió el principio de subsidiariedad en el artículo 5, apartado 3, del TUE, y derogó la disposición correspondiente del TCE, si bien retomó la formulación de dicho artículo. Añadió, asimismo, una referencia explícita a la dimensión regional y local del principio de subsidiariedad. Además, el Tratado de Lisboa sustituyó el Protocolo de 1997 con un nuevo Protocolo núm. 2, cuya principal novedad radica en el papel de los parlamentos nacionales en relación con la garantía del respeto del principio de subsidiariedad (1.3.5).

2. Definición

El principio de subsidiariedad tiene como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los estados federales.

Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Excluye la intervención de la Unión en aquellos casos en los que los estados miembros puedan abordar un asunto de forma eficaz a escala central, regional o local. Solo se justifica el ejercicio de las competencias de la Unión en aquellos casos en los que los estados miembros no puedan alcanzar de manera satisfactoria los objetivos de una acción propuesta y cuando se pueda aportar un valor añadido si la acción se lleva a cabo a escala de la Unión.

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, del TUE, deben cumplirse tres condiciones para la actuación de las instituciones de la Unión conforme al principio de subsidiariedad: *a)* no debe tratarse de un ámbito que sea de competencia exclusiva de la Unión (competencia no exclusiva); *b)* los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los estados miembros (necesidad); *c)* la acción, debido a su dimensión o efectos, puede realizarse con más éxito a escala de la Unión (valor añadido).

3. Ámbito de aplicación

A) DELIMITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

El principio de subsidiariedad se aplica exclusivamente a los ámbitos en los que las competencias están compartidas entre la Unión y los estados miembros. Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se

han delimitado de forma más precisa las competencias conferidas a la Unión. El título I de la primera parte del Tratado de funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), firmado en 2007 y que entró en vigor en 2009, clasifica las competencias de la Unión en tres categorías (competencias exclusivas, competencias compartidas y competencias de apoyo) y establece una lista de los ámbitos que pertenecen a cada una.

B) APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

El principio de subsidiariedad se aplica a todas las instituciones de la Unión y reviste especial importancia práctica en el marco de los procedimientos legislativos. El Tratado de Lisboa ha reforzado el cometido de los parlamentos nacionales y del Tribunal de Justicia en el control del respeto del principio de subsidiariedad. No solo introdujo una referencia explícita a la dimensión subnacional del principio de subsidiariedad, sino que reforzó el papel del Comité Europeo de las Regiones y abrió la posibilidad, que se deja al criterio de los parlamentos nacionales, de la participación de los parlamentos regionales que disponen de facultades legislativas mediante el mecanismo de alerta temprana *ex ante*. A pesar de ello, «las regiones con competencias legislativas no han considerado al Comité de las Regiones un foro idóneo para la articulación de sus intereses por su naturaleza, por su composición y por sus funciones» (Montilla 2019).

4. Control por parte de los parlamentos nacionales

De conformidad con el artículo 5, apartado 3, párrafo segundo, y el artículo 12, letra *b*, del TUE, los parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el Protocolo núm. 2. En virtud de este procedimiento de alerta temprana *ex ante* al que se ha hecho referencia anteriormente, cualquier parlamento nacional o cámara de uno de estos parlamentos podrá, en un plazo de ocho semanas a partir de la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, dirigir a los

presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que el proyecto no se ajusta al principio de subsidiariedad. Cuando se reciban dictámenes motivados que representen, por lo menos, a un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (un voto por cámara en los parlamentos bicamerales y dos votos en los parlamentos monocamerales), deberá volverse a estudiar el proyecto (tarjeta amarilla). La institución impulsora del proyecto de acto legislativo podrá decidir mantenerlo, modificarlo o retirarlo, y deberá justificar su decisión. En lo que respecta a los textos relativos a la cooperación policial o judicial en materia penal, el umbral es menor (un cuarto de los votos). Cuando, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales impugne la conformidad de un proyecto de acto legislativo con el principio de subsidiariedad y la Comisión decida mantener su propuesta, la cuestión se remitirá al legislador (el Parlamento y el Consejo), que se pronunciará en primera lectura. En caso de que el legislador considere que la propuesta legislativa no es compatible con el principio de subsidiariedad, podrá rechazarla por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo (tarjeta naranja).

A día de hoy, el procedimiento de tarjeta amarilla se ha activado en tres ocasiones, mientras que el procedimiento de tarjeta naranja nunca ha sido utilizado. En mayo de 2012, se emitió la primera tarjeta amarilla en relación con una propuesta de la Comisión de un Reglamento sobre el ejercicio del derecho a adoptar medidas de conflicto colectivo en el contexto de la libertad de establecimiento y la libre de prestación de servicios («Monti II»). En total, doce de los cuarenta parlamentos nacionales o cámaras de dichos parlamentos consideraron que la propuesta no era conforme con el principio de subsidiariedad desde el punto de vista de su contenido. La Comisión retiró finalmente su propuesta, si bien consideró que no se había establecido una infracción del principio de subsidiariedad. En octubre de 2013, catorce cámaras de

los parlamentos nacionales de once estados miembros presentaron otra tarjeta amarilla a raíz de la presentación de propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea. La Comisión, tras analizar los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, decidió mantener la propuesta, indicando que esta era conforme al principio de subsidiariedad. En mayo de 2016, catorce cámaras de once estados miembros emitieron una tercera tarjeta amarilla contra la propuesta de revisión de la Directiva sobre el desplazamiento de trabajadores. La Comisión presentó numerosas razones para mantener su propuesta, considerando que no vulneraba el principio de subsidiariedad pues la cuestión de los trabajadores desplazados es, por definición, transfronteriza.

La Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC) es una plataforma útil para que los parlamentos nacionales compartan información relacionada con el control de la subsidiariedad. Además, la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, mantenida por el Comité Europeo de las Regiones, facilita el intercambio de información entre las entidades locales y regionales y las instituciones de la Unión. Entre los miembros de dicha red figuran parlamentos y gobiernos regionales con competencias legislativas, entidades locales y regionales sin competencias legislativas y asociaciones de gobiernos locales en la Unión. También está abierta a las delegaciones nacionales del Comité Europeo de las Regiones y a las cámaras de los parlamentos nacionales.

5. Conferencia sobre el futuro de Europa

En marzo de 2017, la Comisión creó un Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», como uno de los elementos del programa «Legislar mejor» y, en particular, del debate sobre el futuro de Europa iniciado por el libro blanco del presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker. Los objetivos del Grupo Operativo son: a) formular recomendaciones

sobre cómo aplicar mejor los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad; b) definir ámbitos políticos en los que los trabajos podrían volver a delegarse o devolverse definitivamente a los estados miembros de la Unión; c) encontrar vías para implicar mejor a las entidades locales y regionales en la elaboración y ejecución de las políticas de la Unión.

Sobre la base de las recomendaciones formuladas por el Grupo Operativo, la Comisión publicó su paquete sobre la subsidiariedad en octubre de 2018, destinado a reforzar el papel de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad en la elaboración de las políticas de la Unión. Una de las principales recomendaciones adoptadas del Grupo Operativo fue incorporar una plantilla para evaluar la subsidiariedad y la proporcionalidad en las orientaciones de la Comisión para la mejora de la legislación y utilizarla para presentar las conclusiones de la Comisión en las evaluaciones de impacto, las evaluaciones y las exposiciones de motivos. El Grupo Operativo concluyó la necesidad de mejorar los actuales procesos de toma de decisiones en la elaboración de políticas, y la necesaria participación de las partes interesadas, especialmente las entidades locales y regionales. Se propone así (Palomares 2019) el concepto de subsidiariedad activa, que promueva una mejor comprensión de la tarea de la Unión Europea por parte de todos los niveles de gobierno implicados.

La aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad es uno de los temas que se debaten en la Conferencia sobre el futuro de Europa que se está celebrando en la actualidad, tal como se recoge en la Declaración conjunta sobre la Conferencia sobre el futuro de Europa firmada por los presidentes del Parlamento, el Consejo y la Comisión.

6. Control judicial

El respeto del principio de subsidiariedad puede someterse a un control a posteriori (tras la adopción del acto legislativo) mediante la

presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo que también se indica en el protocolo. No obstante, las instituciones de la Unión disponen de un margen discrecional amplio. En sus sentencias en los asuntos C-84/94 y C-233/94, el tribunal afirmó que el respeto del principio de subsidiariedad es uno de los elementos sujetos a la obligación de motivar los actos de la Unión, con arreglo al artículo 296 del TFUE. Esta obligación se satisface cuando el respeto de dicho principio queda claro en la lectura de los considerandos. En una sentencia más reciente (asunto Philip Morris, C-547/14, Philip Morris, apartado 218), el Tribunal reafirmó que este «debe verificar si el legislador de la Unión podía considerar, sobre la base de datos pormenorizados, que el objetivo perseguido por la acción pretendida podía alcanzarse mejor a escala de la Unión». Por lo que respecta a las garantías procesales y, en particular, a la obligación de motivar los actos en lo que respecta a la subsidiariedad, el tribunal recuerda que el cumplimiento de esta obligación «debe apreciarse en relación no solo con el tenor literal del acto impugnado, sino también con su contexto, así como con las circunstancias de cada caso» (apartado 225).

Los estados miembros podrán interponer recurso de anulación ante el tribunal contra un acto legislativo por motivos de infracción del principio de subsidiariedad en nombre de su parlamento nacional o de una cámara del mismo, de conformidad con su ordenamiento jurídico. El Comité Europeo de las Regiones también podrá interponer este tipo de recursos contra actos legislativos para los que el TFUE requiera su consulta. Sin embargo, las posibilidades de los parlamentos autonómicos para recabar la tutela judicial son poco generosas:

el legislador español no ha hecho uso del margen que le ofrece el Protocolo núm. 2, que permitiría imponer al Gobierno estatal la obligación de entablar acciones judiciales ante el TJUE por infracción del principio de subsidiariedad a petición de un parlamento autonómico (como sucede, por ejemplo, en Alemania), sino que reconoce al ejecutivo nacional absoluta autonomía para decidir si interponer o no el correspondiente recurso. (Utrilla 2019)

El control judicial del principio de subsidiariedad realizado por el Tribunal de Justicia se ha caracterizado por otorgar un amplio margen de actuación al legislador de la Unión (Sarmiento 2020). Por la información obtenida, ningún acto legislativo ha sido anulado por contrariar el principio de subsidiariedad.

IV. Papel del Parlamento Europeo

El Parlamento fue el precursor del concepto de subsidiariedad al proponer, el 14 de febrero de 1984, con ocasión de la aprobación del proyecto de Tratado de la Unión Europea, la inclusión de una disposición que preveía que, cuando el tratado otorgara a la Unión una competencia compartida con los estados miembros, la acción de los estados miembros podría ejercerse allí donde la Unión no hubiera legislado. Además, en la propuesta se destacaba que la Unión solo debería intervenir para desempeñar las misiones que pudieran realizarse en común de manera más eficaz que si los estados actuaran por separado.

El Parlamento Europeo reiteró estas propuestas en numerosas resoluciones (entre otras, las de 23 de noviembre de 1989, 14 de diciembre de 1989, 12 de julio de 1990, 21 de noviembre de 1990 y 18 de mayo de 1995), en las que recordó su adhesión al principio de subsidiariedad.

1. Acuerdos *interinstitucionales*

El Parlamento adoptó una serie de medidas para desempeñar su papel en virtud de los tratados en lo que respecta a la aplicación del principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 43 de su reglamento interno, «durante el examen de una propuesta de acto legislativo, el Parlamento prestará especial atención a si dicha propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad». La Comisión de Asuntos Jurídicos es la comisión parlamentaria con

responsabilidad horizontal para supervisar el cumplimiento del principio de subsidiariedad. En este sentido, elabora periódicamente un informe relativo a los informes anuales de la Comisión sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad.

El Consejo, el Parlamento y la Comisión firmaron, el 25 de octubre de 1993, un Acuerdo Interinstitucional que expresaba inequívocamente la voluntad de las tres instituciones de proseguir el camino emprendido. Con ello se comprometían a respetar el principio de subsidiariedad. Este acuerdo define, mediante procedimientos que regulan la aplicación del principio de subsidiariedad, las modalidades de ejercicio de las competencias transferidas por los tratados a las instituciones de la Unión, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en dichos tratados. La Comisión se comprometió a tener en cuenta el principio de subsidiariedad y a justificar y motivar su respeto; lo mismo se aplica al Parlamento y al Consejo en el marco de las competencias que les son conferidas.

Según el Acuerdo interinstitucional sobre la mejora de la legislación de 13 abril de 2016 entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación (que sustituye al Acuerdo de diciembre de 2003 y al Concepto común interinstitucional para las evaluaciones de impacto de noviembre de 2005), la Comisión debe justificar en la exposición de motivos las medidas propuestas en relación con el principio de subsidiariedad y ha de tenerlo en cuenta en las evaluaciones de impacto. Además, en virtud del Acuerdo marco de 20 de noviembre de 2010, el Parlamento y la Comisión se comprometen a colaborar con los parlamentos nacionales para que estos últimos puedan ejercer más fácilmente su poder de control en relación con el principio de subsidiariedad.

2. Resoluciones del Parlamento Europeo

El Parlamento ya consideraba, en su Resolución de 13 de mayo de 1997, que el principio de subsidiariedad constituía una norma jurídica

vinculante, pero recordaba que su aplicación no debía obstaculizar el ejercicio de las competencias exclusivas de la Unión, ni tampoco utilizarse como pretexto para cuestionar el acervo comunitario. En su Resolución de 8 de abril de 2003, el Parlamento añadía que la solución de controversias debería efectuarse preferentemente en el ámbito político, teniendo en cuenta al mismo tiempo las propuestas de la Convención sobre el futuro de Europa en el sentido de que los parlamentos nacionales deberían disponer de un sistema de alerta rápida para cuestiones relacionadas con la subsidiariedad. Esta cuestión se retomó en el Tratado de Lisboa (véase más arriba).

En su Resolución de 13 de septiembre de 2012, el Parlamento celebra la asociación más estrecha de los parlamentos nacionales en el control de las propuestas legislativas a la luz de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y propone que se investigue el modo en que podrían reducirse los obstáculos a la participación de dichos parlamentos en el mecanismo de control de la subsidiariedad.

En su Resolución de 18 de abril de 2018, el Parlamento observa el fuerte incremento del número de dictámenes motivados presentados por los parlamentos nacionales, lo que pone de manifiesto su creciente participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión. También acoge favorablemente el interés de los parlamentos nacionales por adoptar un papel más proactivo utilizando un procedimiento de tarjeta verde. En este sentido, recomienda utilizar plenamente los instrumentos existentes que permiten a los parlamentos nacionales participar en el proceso legislativo sin crear nuevas estructuras institucionales y administrativas.

En su Resolución de 13 de febrero de 2019, sobre el estado del debate sobre el futuro de Europa, el Parlamento destacó el papel fundamental de las autoridades locales y, en particular, de los parlamentos regionales con competencias legislativas. También tomó nota de las recomendaciones del Grupo Operativo sobre Subsidiariedad, Proporcionalidad y «Hacer menos pero de forma más eficiente», pero señaló que muchas de ellas, en particular en lo relativo al papel de los

parlamentos nacionales y a la reforma deseable del sistema de alerta temprana, ya habían sido destacadas por el Parlamento.

En su Resolución de 24 de junio de 2021, el Parlamento señaló que las autoridades locales y regionales aplican y utilizan aproximadamente el 70% de la legislación de la Unión y pidió a la Comisión que las involucre plenamente en sus procesos de consulta y que integre una plantilla tipo, con el fin de evaluar la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad a lo largo del proceso de toma de decisiones. El Parlamento hizo hincapié, asimismo, en que la estructura actual del procedimiento para el mecanismo de control de la subsidiariedad obliga a las comisiones de los parlamentos nacionales consagradas a la Unión a dedicar un tiempo excesivo a las evaluaciones técnicas y jurídicas con plazos breves, lo que complica el objetivo de mantener un debate político más profundo sobre las políticas europeas. En esta misma resolución, el Parlamento Europeo considera que «llevar a cabo consultas estrechas con los representantes electos de los ciudadanos sobre asuntos de la Unión es una forma muy eficaz de acercar la UE a sus ciudadanos», y pide a las autoridades de los estados miembros de nivel nacional y regional que se impliquen más estrechamente en la fase temprana del proceso de toma de decisiones.

El sistema de adopción de decisiones de la UE es un sistema complejo que aspira a la gobernanza multinivel, que requiere la integración de múltiples actores, donde la eficiencia depende de la existencia de un reconocimiento de responsabilidades compartidas. En ese proceso la intervención de los parlamentos regionales, en tanto que órganos de representación territorial más próximos a la ciudadanía, permite que se pueda combinar de forma eficiente la representación general con la representación territorial.

V. **Ámbito estatal español**

Ya se ha indicado anteriormente que el Tratado de Lisboa, aunque firmado en 2007, entró en vigor el 1 de diciembre de 2009. Así mismo, el Congreso de los Diputados aprobó el mismo mes de diciembre de 2009 una proposición de ley de distintos grupos parlamentarios (Socialista, Popular, Catalán —Convergència i Unió—, Vasco EAJ-PNV y Mixto) que modificaba la ley de 1994 sobre regulación de la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Para ello, en primer lugar, amplía la relación de competencias de la citada Comisión Mixta, incorporando las conferidas a los parlamentos nacionales por el Tratado de Lisboa.

Entre ellas, conviene destacar las de control de la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas, el denominado sistema de alerta temprana, desarrollado por el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, anexo al Tratado de Lisboa. Dicho procedimiento, alumbrado inicialmente en los trabajos de la Convención que preparó el texto del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, consiste, en esencia, en atribuir a los parlamentos nacionales la potestad de emitir dictámenes motivados sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas al comienzo del procedimiento legislativo comunitario (en concreto, en el plazo de ocho semanas desde que se remiten a las instituciones legislativas de la Unión Europea). Los efectos jurídicos de esos dictámenes, como se ha explicado, dependen del número de parlamentos nacionales que los emitan respecto de cada iniciativa, y van desde el nuevo examen de la iniciativa por la Comisión Europea hasta la posibilidad de que el Parlamento Europeo o el Consejo, por mayorías reforzadas, puedan vetarla, impidiendo su tramitación legislativa.

La ley atribuye a la Comisión Mixta la potestad de emitir en nombre de las Cortes Generales esos dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan avocar el debate y la

votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea, en los términos en que prevean los respectivos reglamentos de las cámaras.

Por otra parte, la ley acoge la posibilidad prevista en el protocolo anexo al Tratado de Lisboa consistente en que los parlamentos nacionales puedan consultar a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas. Esta posibilidad se articula de forma general, mediante la remisión a los parlamentos de las comunidades autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Dichos parlamentos disponen de un plazo de cuatro semanas para que su dictamen pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta, la cual, si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las comunidades autónomas y las referencias necesarias para su consulta. Este procedimiento, que Palomares (2019) ha estudiado para el Parlament de Catalunya, «no s'adequa a la naturalesa ni a les característiques de l'actuació parlamentària». Y explica a continuación los principales motivos: «la fugacitat dels terminis o l'exclusió de les consideracions de contingut de les iniciatives [...] han conduït al desinterès dels diputats i han comportat la banalització del procediment».

Este criterio resulta coincidente para la doctrina, que se muestra muy escéptica a la aplicación tanto por los parlamentos nacionales como por los regionales (García 2021), ya que está condicionada por los propios límites del mecanismo, pero también por la necesidad de cooperar con el parlamento estatal, cuando no existen precisamente cauces para esa cooperación entre las Cortes Generales, en este caso la Comisión Mixta para la Unión Europea, y los parlamentos autonómicos, sino que «estos se limitan a recibir una voluminosa documentación, analizarla y remitir, en su caso, el dictamen motivado en el breve plazo de cuatro semanas. En su caso, la Comisión Mixta los incluirá en una relación, sin mayor alcance» (Montilla 2019). Entre los límites

también García coincide en la necesidad de procesar gran cantidad de información en un tiempo muy reducido, así como la posible dificultad de analizar un contenido que resulta bastante técnico. A esto se puede añadir, y puede no resultar baladí «el hecho de que el impacto electoral y mediático de esta actividad es poco relevante y visible» (García 2021).

En una segunda modificación (2010) se incorporó la posibilidad (artículo 10) de que los miembros de los gobiernos de las comunidades y ciudades autónomas pudieran solicitar la comparecencia ante la Comisión Mixta para informar de las propuestas de actos legislativos en materias en las que tengan competencia, aunque no parece que esta opción se haya explotado. A pesar de ello, Utrilla (2018) concluye de su análisis empírico que la acusada influencia del ejecutivo en el sistema de alerta temprana es probablemente el aspecto más deficitario en su aplicación interna. Las Cortes Generales, y también en menor medida los parlamentos autonómicos, hacen un uso sistemático del mecanismo de consulta al ejecutivo antes de adoptar sus propias decisiones en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad. Utrilla observa a nivel nacional una casi absoluta sincronización entre las posiciones adoptadas por la Comisión Mixta y las expresadas por el Gobierno del Estado.

A partir de este momento (principios de 2010) se empiezan a recibir comunicaciones de la Comisión Mixta para la Unión Europea, vía correo electrónico. En las Corts Valencianes se recibe la primera comunicación el 8 de abril de 2010, sin tener prevista ni la tramitación parlamentaria ni la gestión documental. Se trató de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre el turismo.

Dichas comunicaciones son recibidas en aplicación del artículo 6.1 de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. La Comisión Mixta para la Unión Europea remite a cada parlamento² la iniciativa legislativa

2 Para promover la participación en estos procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el año 2011 la COPREPA (Conferencia de Presidentes y Presidentas de Parlamentos Autonómicos) difundió una guía para la emisión de los dictámenes de los parlamentos de las comunidades autónomas, en el que se establecía los elementos que debían contener.

correspondiente, a efectos de su conocimiento y para que, en su caso, remita a las Cortes Generales un dictamen motivado que exponga las razones por las que considera que la referida iniciativa de la Unión Europea no se ajusta al principio de subsidiariedad. De conformidad con el artículo 6.2, el dictamen motivado que, en su caso, apruebe el parlamento debería ser recibido por las Cortes Generales en el plazo de cuatro semanas a partir de la remisión de la iniciativa legislativa europea.

VI. Evolución en el tratamiento documental en las Corts Valencianes

En el momento de iniciarnos en esta nueva tramitación en el año 2010, la gestión documental y el archivo son exclusivamente de documentos en papel.

El único trámite en ese primer momento en las Corts Valencianes es la calificación por la Mesa y la remisión a los grupos parlamentarios. Por tanto, el contenido de estos primeros expedientes es:

- La impresión en papel del mensaje de la Secretaría de la Comisión Mixta para la UE.
- El texto de la propuesta.
- Las comunicaciones a los portavoces de los grupos parlamentarios de las propuestas recibidas y tramitadas por la Mesa.

A partir de ese momento, sin periodicidad fija pero prácticamente semanal y de forma continua, se envían propuestas de iniciativas legislativas con el mismo propósito. Esto supone un importante volumen documental por la apertura de un expediente por cada propuesta legislativa en la unidad tramitadora y las consiguientes copias para cada grupo parlamentario.

En 2013, después de tres años de recepción de iniciativas con un potente aumento del volumen documental (más de cien iniciativas legislativas recibidas al año), aún sin regulación específica y sin propuesta alguna de los grupos parlamentarios, se decide por la

Secretaría General dar un paso sencillo pero que supone un salto cualitativo en relación con la gestión documental: el mensaje de correo electrónico recibido de la Secretaría de la Comisión Mixta se reenviará de forma inmediata a los portavoces de los grupos parlamentarios y otros interesados por la misma vía, entre ellos, el Archivo, lo que supone distintas consecuencias:

- Los plazos se amplían al tener conocimiento los grupos parlamentarios del contenido de la iniciativa desde el primer momento.
- Se elimina totalmente la tramitación en papel para esta tipología de expedientes.
- El Archivo también recibe la documentación por la misma vía y en el mismo momento que los grupos, lo que facilita la recuperación de información para las consultas.

En el ámbito normativo, el Reglamento de las Corts Valencianes (RCV) contemplaba el procedimiento en el actual artículo 185, que suponía:

- Publicación en el *Butlletí Oficial de les Corts Valencianes* (BOCV) del texto de la iniciativa.
- Remisión a la comisión competente por la materia.
- Apertura de un plazo de quince días para formular observaciones al texto publicado.
- Elaboración, también en quince días, de un dictamen sobre si la propuesta se adecua o no al principio de subsidiariedad.
- El procedimiento puede concluir en comisión o en el Pleno.

Con la intención de resolver las posibles lagunas y, especialmente, para establecer un procedimiento que simplificara la elaboración de los posibles dictámenes, atendiendo a la brevedad de los plazos y a la intervención de una diversidad de sujetos de la estructura parlamentaria, el 1 de febrero de 2022 se dicta una Resolución de carácter general (10/X).

Esta resolución supone la articulación del procedimiento y regula la participación efectiva de órganos parlamentarios y unidades

administrativas implicadas. Una vez conocida la propuesta de resolución preparada por los Servicios Jurídicos de la cámara, se estableció una colaboración con el Servicio de Asuntos Parlamentarios para diseñar la tramitación en una secuencia de trámites y flujos de trabajo y su plasmación documental, con lo que se consiguió un soporte normativo definido.

Las consecuencias derivadas en la tramitación parlamentaria actualmente son:

1. Remisión inmediata y electrónica de la propuesta de acto legislativo a los grupos parlamentarios y a la Comisión de Asuntos Europeos, a la que se encomienda siempre la tramitación de los posibles dictámenes, sin perjuicio de que la Mesa la comunique a la comisión competente por razón de la materia objeto de la propuesta. Continúa sin registrarse la recepción del documento.
2. Remisión inmediata para su publicación en el BOCV y en la página web. Se publica una referencia y no el texto completo, que estará accesible desde su recepción para los diputados y diputadas en el buzón institucional.
3. Se incluye la posibilidad de nombrar un ponente que aúne todas las propuestas presentadas y la posibilidad de formular enmiendas de aproximación en el debate en comisión.
4. El debate de las propuestas se dirimirá exclusivamente en comisión; no se eleva al Pleno.
5. Se tiene la previsión de habilitar a la Comisión de Asuntos Europeos para celebrar las reuniones que fueran necesarias para la elaboración de dictámenes sobre el control del principio de subsidiariedad en los períodos de vacaciones parlamentarias.

Algunos parlamentos emiten un informe que remiten a la Comisión Mixta en cualquier caso, incluso si supone archivo de expediente o no emisión de dictamen motivado (Utrilla 2018). No es así en el caso de las Corts Valencianes.

La gestión documental derivada del diseño del procedimiento es, en consecuencia, la siguiente:

- Trámite 1: Inicio del procedimiento.
Apertura del expediente: la Secretaría General envía el mensaje de correo electrónico al Servicio de Asuntos Parlamentarios, que abre un expediente en la base de datos de gestión parlamentaria en la fecha de recepción del mensaje de la Comisión Mixta. En paralelo, la Secretaría General comunica a la Mesa, a la Junta de Síndics (tienen conocimiento, por tanto, todos los grupos parlamentarios) y a los miembros de la Comisión de Asuntos Europeos la relación de iniciativas recibida.

- Trámite 2: Tramitación por la Mesa.
Tramitación por parte de la Mesa: la Mesa tiene conocimiento de las propuestas recibidas a lo largo de la semana anterior y las remite formalmente a la Comisión de Asuntos Europeos. La Presidencia ordena publicar una referencia en el portal web y en el BOCV. La Mesa, oída la Junta de Síndics, podría acordar comunicar a la comisión competente por razón de la materia la documentación remitida por la Comisión Mixta.

- Trámite 3: Presentación de las propuestas de dictamen.
Los grupos parlamentarios disponen de quince días para formular las propuestas de dictamen motivado ante la Mesa de la Comisión de Asuntos Europeos.

- Trámite 4: Calificación de las propuestas de dictamen.
La Mesa de la Comisión calificará las propuestas. Puede nombrar un ponente para integrar las distintas propuestas de dictamen presentadas.

- Trámite 5: Debate y votación de las propuestas de resolución.
En el plazo de quince días desde la conclusión del plazo para la presentación de propuestas, la Comisión de Asuntos Europeos elaborará un dictamen. El debate es conjunto, aunque en primer

lugar se presenta la propuesta conjunta: si se aprueba, el resto decae. Pueden presentarse enmiendas de aproximación.

1. Clasificación documental

Como se ha comentado al resumir la trayectoria de la tramitación parlamentaria en las Corts Valencianes, se empezaron a recibir propuestas de actos legislativos de la UE en abril de 2010, recién aprobada la modificación de la ley sobre la Comisión Mixta en diciembre de 2009. En diciembre de 2010, la serie documental Control del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas se incorporó al Cuadro de clasificación de documentos de las Corts Valencianes tras un breve estudio. Parece claro que, entre las dos categorías de la estructura clasificatoria funcional de nuestra institución, la serie documental está entre las de funciones de explotación: documentación parlamentaria recibida en cumplimiento de funciones asignadas a la cámara en el Estatuto de autonomía de la Comunitat Valenciana (EACV):

Artículo 61.3 EACV (Título VI: Relaciones con la Unión Europea) La Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado, participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.

En el ámbito de las Corts Valencianes, los artículos 50 y 185 del Reglamento de las Corts Valencianes prevén que participen en el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad cuando sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la Unión Europea.

Dentro de la categoría de funciones de explotación, como parlamento autonómico no tenemos definida una función de relaciones con la UE más allá de cuestiones protocolarias o informativas. Crear una sección propia para una función no específica no parece coherente, y

tampoco lo es atendiendo a la normativa que da origen a la serie. La clave para la definición de la clasificación en la función de control e información la da el propio Reglamento de las Corts Valencianes:

Artículo 50 RCV: la Comisión [de Asuntos Europeos] será informada de aquellas iniciativas legislativas de la UE sobre las cuales, en el marco de la aplicación de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad y proporcionalidad a que se refiere el artículo 61 del EACV, sean consultadas las Corts Valencianes.

Artículo 185 RCV: [...] Cuando en el marco de la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, las Corts Valencianes sean consultadas en relación con alguna propuesta legislativa de la UE.

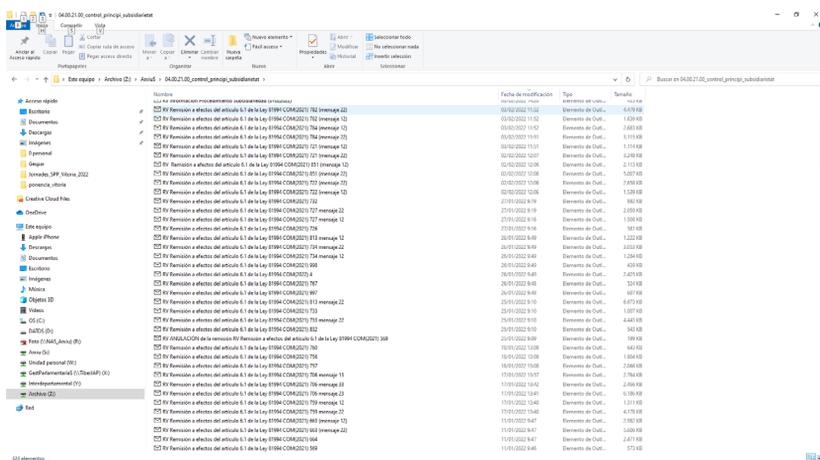
El único debate sería la posibilidad de clasificar la serie en la función de impulso. El hecho de que los grupos parlamentarios pueden presentar propuestas de dictamen podría hacer pensar en la voluntad de condicionar de forma más directa las acciones futuras de las instituciones de gobierno de la UE, que no del Consell en todo caso. Pero las propuestas de dictamen no son aquí una propuesta constructiva, sino un mecanismo informativo de control y decisión sobre si la iniciativa legislativa remitida se ajusta o no al principio de subsidiariedad:

la normativa configura aquesta funció (en especial per als parlaments regionals, però també per als parlaments nacionals) com un procediment d'informació, més que de participació, amb relació a les iniciatives legislatives de la Unió Europea en un moment força avançat del procediment legislatiu comunitari. (Palomares 2019)

Por todo ello la serie documental está clasificada en la función de control e información con el código 04.00.21.00.

2. Instrumentos de descripción y recuperación de información

En una primera etapa no se registró un control documental específico ni se describió de forma individual cada expediente abierto con la documentación recibida de esta tipología. Esto ha sido posible porque apenas ha habido necesidades informativas respecto a esta serie documental ni por parte de los gestores ni de los grupos parlamentarios. Simplemente, pero de manera muy diligente, se archivaban en una carpeta creada *ex profeso* en el servidor los mensajes de correo electrónico recibidos de la Comisión Mixta.



Desde la aprobación de la resolución de carácter general, el principal instrumento en primer lugar de control y también de descripción es la base de datos de asuntos parlamentarios (GESPAR), en la que se han empezado a introducir los datos recientemente, con la apertura de un expediente por cada propuesta de acto legislativo recibida.

Con ello recuperamos la información sobre los proyectos presentados por el filtro que resulte de interés: título, fecha, materia, etc. Toda esta información es meramente referencial. De momento, no se ha regulado una tramitación como expedientes electrónicos, por lo que el esquema de metadatos a implementar está pendiente de definición.

Cortes Valencianas - Gestión Parlamentaria - [Exptes1 - Modelo Real]

Consulta Editar Ver Actualizar Expediente Ventana ?

Identificación del Expediente

Control del cumplimiento del principio de subsidiariedad

Legislatura Año Núm. Expediente

X 2022 18 0

Descripción Situación

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO por el que se modifica el Reglamento (UE) 2021/953 relativo a un marco para la expedición, verificación y aceptación de

Situación: CERRADO

001 Inicio del procedimiento

- 17.02.2022 COMUNICACIÓN
- 17.02.2022 COMUNICACIÓN A LA MESA
- 17.02.2022 COMUNICACIÓN A LA JUNTA DE SÍNDICS
- 17.02.2022 PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO

002 Tramitación por la Mesa

- 22.02.2022 ACUERDO DE MESA
- 22.02.2022 RESOLUCIÓN DE PRESIDENCIA

Fechas

Apertura Cierre

17.02.2022 22.02.2022

Datos archivo

Signatura Topográfica Páginas

Observaciones

Resultado tramitación

TRAMITADO

Documentos sin trámite Ver Criterio Ver Lista Cerrar

Por otra parte, y como expondremos a continuación, las referencias a los proyectos se publican en el BOCV y en el portal web institucional. Los textos completos pueden consultarse por parte de la ciudadanía en los portales de las instituciones europeas.

3. Acceso

El contenido es de acceso libre. El acceso tanto a las referencias como a los contenidos es sencillo para un usuario medio atendiendo a la amplia disponibilidad en los portales web parlamentarios (nuestro ámbito) y en el institucional de la UE.

BOCV número 240 | 13-04-2022 Pàg. 24/31

I. ALTRES PROCEDIMENTS

3. Projectes d'actes legislatius de la Unió Europea
Presidència per al control del principi de subsidiarietat. Iniciatives legislatives de la Unió Europea remeses per la Comissió Mitja per a la Unió Europea de les Corts Generals (AMEE/2022/16)

PRESENCIA DE LAS CORTS VALENCIANAS
En aplicació del que fa referència en el Reglament de Presidència de caràcter general 10/X, de 1 de febrer de 2022, sobre el procediment per al control del principi de subsidiarietat, s'entra a publicar en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes les referències de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que s'entendran a l'Comissió Mitja per a la Unió Europea a les Corts Valencianes en aplicació de l'article 4.2 de la llei 5/1994, de 19 de febrer, que ha estat aprovada en compliment del pla parlamentari tramès a la Comissió d'Actes Legislatius de les Corts Valencianes de mitjana presència en l'article 185 del Reglament de les Corts Valencianes.

Pàgina de les Corts Valencianes
València, 4 d'abril de 2022
El president
Eusebi Miralles Galde

Relación de iniciativas

- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo (del Consejo) que altera el artículo 109 de su Reglamento en materia de sostenibilidad (para la que se modifica la Directiva 2015/1513) (para su tramitación a través de la REE (COM/2022/71 final))
- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo (del Consejo) que modifica los artículos 200(2) y 201 (1) del UE (el cual implica el establecimiento de un procedimiento ecológico y ecológico y establece una protección adicional contra los productos dañinos). (para su tramitación a través de la REE (COM/2022/142 final))

III. INFORMACIÓ

B. Activitat parlamentària

I OTROS PROCEDIMIENTOS

3. Proyectos de actos legislativos de la Unión Europea
Presidencias para el control del principio de subsidiariedad. Iniciativas legislativas de la Unión Europea remitidas por la Comisión Media para la Unión Europea de las Cortes Generales (AMEE/2022/16)

PRESENCIA DE LAS CORTS VALENCIANAS
En aplicación de lo que hace referencia en el Reglamento de Presidencia de carácter general 10/X, de 1 de febrero de 2022, sobre el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad, se entra a publicar en el Butlletí Oficial de les Corts Valencianes les referències de les iniciatives legislatives de la Unió Europea que s'entendran a l'Comissió Mitja per a la Unió Europea a les Corts Valencianes en aplicació de l'article 4.2 de la llei 5/1994, de 19 de febrer, que ha estat aprovada en compliment del pla parlamentari tramès a la Comissió d'Actes Legislatius de les Corts Valencianes de mitjana presència en l'article 185 del Reglament de les Corts Valencianes.

Pàgina de les Corts Valencianes
València, 4 d'abril de 2022
El president
Eusebi Miralles Galde

Relación de iniciativas

- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo (del Consejo) que altera el artículo 109 de su Reglamento en materia de sostenibilidad (para la que se modifica la Directiva 2015/1513) (para su tramitación a través de la REE (COM/2022/71 final))
- Proyecto de decreto del Parlamento Europeo (del Consejo) que modifica los artículos 200(2) y 201 (1) del UE (el cual implica el establecimiento de un procedimiento ecológico y ecológico y establece una protección adicional contra los productos dañinos). (para su tramitación a través de la REE (COM/2022/142 final))

III. INFORMACIÓ

B. Activitat parlamentària

ACTIVITAT PARLAMENTÀRIA | **COMPOSICIÓ I ORGANITZACIÓ** | **CONEXIURE NOS** | **PARLAMENT OBERT**

PROJECTES D'ACTES LEGISLATIUS DE LA UNIÓ EUROPEA

Mostra Tradueix

Projectes d'actes legislatius de la Unió Europea remesos per a la Unió Europea de les Corts Generals per al control del principi de subsidiarietat (proposicionat (resolució de presència de caràcter general 10/X))

DOCUMENTACIÓ

Resolució de presència de caràcter general 10/X	153.84 KB
Documentació tramitada 15 de febrer de 2022	680.17 KB
Documentació tramitada 22 de febrer de 2022	163.55 KB

Al tratarse de documentos de obligada publicación, y contando además con la voluntad de difusión de las instituciones europeas, el contenido no plantea problemas en cuanto a la regulación sobre este aspecto.

En la Resolución sobre la contribución de los entes locales y regionales a la conferencia sobre el futuro de Europa (enero de 2022), y para responder a la creciente demanda de los ciudadanos de que se aborde el déficit democrático, se propone que la UE debe promover un modelo de «Casa de la Democracia Europea» constituido sobre una base tridimensional —europea, nacional, regional y local— que corresponda al voto emitido por los ciudadanos en cada nivel; los parlamentos regionales con poderes legislativos tendrán aquí un papel particular, debido a su función de intermediarios entre los ciudadanos y el nivel supranacional.

4. Propuesta de valoración documental

El análisis y estudio de la serie documental para elevar una propuesta de selección que incluya los valores de la serie está en proceso en el Archivo de las Corts Valencianes, pero podemos avanzar en algunos criterios a grandes rasgos, atendiendo a la escasa complejidad de las tipologías documentales que incluye.

En cuanto a los valores primarios:

- El valor administrativo es muy breve: los plazos establecidos son muy cortos y finalizada la tramitación parlamentaria no cabe posibilidad de revisión o recurso.
- No se observa valor fiscal o económico, ni legal o jurídico.

Respecto a los valores secundarios:

- El valor informativo e histórico, estudiado con parámetros de importancia, singularidad y testimonio respecto de las políticas de la UE que pudieran afectar a nuestro territorio se vería cumplido con la conservación de los instrumentos referenciales, sin condicionar la conservación total y permanente de los expedientes.

Hemos de tener en cuenta que la información está disponible en series complementarias y documentos recapitulativos, como son:

- Las referencias a los proyectos presentados: en la base de datos GESPAR y en series de carácter esencial que se conservarán permanentemente, las actas de la Mesa y las resoluciones de Presidencia.
- El contenido completo de las iniciativas legislativas en la institución de origen: Parlamento Europeo, Comisión Europea.

También, y como se ha dicho, se publican las referencias en el portal web y en el BOCV.

Dicho esto, y con la finalidad de hacer una propuesta como punto de partida para el análisis de esta serie documental que tenemos todos los archivos parlamentarios en común, propondría una eliminación parcial de la serie documental en los siguientes términos:

- Conservación del inventario de proyectos de actos legislativos presentados.
- Conservación de los expedientes que incluyan propuestas de dictamen motivado, al poder contener manifestaciones o posiciones políticas de los grupos parlamentarios.
- Eliminación del resto de expedientes y documentos. No se consideraría necesario un soporte alternativo de sustitución para los años de tramitación en papel de la serie documental.

VII. Conclusiones

La posibilidad de que los parlamentos autonómicos y las asambleas regionales con competencias legislativas participen en el control preventivo del principio de subsidiariedad a través del mecanismo de alerta temprana se configura como una «vía participativa dotada de una innegable potencialidad europeizadora» (Carmona 2012). Aunque con la configuración actual (una simple remisión automática sin prejuzgar siquiera la existencia de competencias) la función de dichas asambleas es meramente consultiva y testimonial, se manifiesta una creciente

voluntad participativa en los procesos decisorios de la UE. De hecho, cada vez más el derecho internacional y el derecho de la Unión Europea condicionan las funciones de las cámaras parlamentarias, desde la función legislativa a la presupuestaria, pasando por las de impulso y control de la acción del gobierno (Palomares 2019). Sin embargo, para potenciar esta voluntad sería necesario dotar o reforzar los medios materiales y humanos dedicados a esta función en los parlamentos.

La doctrina (García 2021) también propone que los parlamentos regionales cooperen y participen de manera más determinante en el mecanismo de alerta temprana con los parlamentos nacionales, de forma que un dictamen respaldado por un elevado número de parlamentos autonómicos debería forzar a la Comisión Mixta a incluir estos planteamientos, aunque no se ha regulado expresamente. Otra posibilidad planteada (Montilla 2019) es la incorporación de representantes autonómicos a las reuniones de la Comisión Mixta en la que se discutan dictámenes relativos a materias de competencia autonómica, con una participación vinculante.

En cuanto al procedimiento parlamentario, en las Corts Valencianes se ha perfeccionado y simplificado. No solo se incluyó en el reglamento parlamentario sino que se ha dictado una resolución de carácter general para simplificar el procedimiento y dar una respuesta rápida dado el escaso tiempo concedido para emitir un dictamen.

El tratamiento documental ha evolucionado en paralelo a la regulación específica del procedimiento, que ha supuesto su control y descripción en la base de datos GESPAR y además su publicación/publicidad en el BOCV y en el portal web. Queda pendiente el diseño del esquema de metadatos y la implementación de los expedientes en el tramitador electrónico. La propuesta de clasificación documental enmarca la serie en la función de control e información. El acceso es libre, no existen restricciones ni normativas ni tecnológicas. En cuanto a la selección, atendiendo a lo limitado de los valores documentales, se propone una eliminación parcial de la serie, con conservación de instrumentos referenciales y expedientes que incluyan propuestas de dictamen.

VIII. Referencias normativas

Tratado de la Unión Europea 1992.

Tratado de las Comunidades Europeas 1997.

Tratado de funcionamiento de la Unión Europea 2007.

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de mayo de 1997, sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 1997» (COM(97)0626 - C4-0656/97).

Resolución del Parlamento Europeo, de 8 de abril de 2003, sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 2000» (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) (COM(2000) 772 - C5-0097/2001 - 2001/2044(COS)) y sobre el informe de la Comisión al Consejo Europeo sobre «Legislar mejor 2001» (de conformidad con el artículo 9 del Protocolo del Tratado CE sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad) (COM(2001) 728 - C5-0102/2002 - 2001/2044(COS)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de septiembre de 2012, sobre el XVIII Informe «Legislar mejor» – Aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (2010) (2011/2276(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 18 de abril de 2018, sobre los informes anuales de 2015 y 2016 sobre la subsidiariedad y la proporcionalidad (2017/2010(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 13 de febrero de 2019, sobre la situación del debate sobre el futuro de Europa (2018/2094(INI)).

Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de junio de 2021, sobre la adecuación de la normativa de la Unión Europea y la subsidiariedad y la proporcionalidad – informe «Legislar mejor» correspondiente a los años 2017, 2018 y 2019 (2020/2262(INI)).

STJUE de 12 de noviembre de 1996. Asunto C-84/94.

STJUE de 13 de mayo de 1997. Asunto C-233/94.

STJUE de 4 de mayo de 2016. Asunto C-547/14.

Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Reglamento de las Corts Valencianes, artículos 50 y 185.

Resolución de Presidencia de carácter general 10/X, sobre el procedimiento para el control del principio de subsidiariedad, de 1 de febrero de 2022.

IX. Referencias bibliográficas

Carmona Contreras, Ana M (2012): «¿Hacia la europeización de los parlamentos autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana», *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, 16, 141-176.

García García, María Jesús (2021): «La integración institucional de las regiones en los procesos decisorios comunitarios», *Revista Jurídica de Castilla y León*, 55, 165-196.

Montilla Martos, José Antonio (2019): «La participación de los parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad», en Balaguer Callejón, Francisco y José Tudela Aranda (coord.): *Perspectivas actuales del proceso de integración europea*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, 41-65.

Palomares Amat, Miquel (2019): «Condicions per a un compliment eficaç i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat per part del Parlament de Catalunya», *Revista Catalana de Dret Públic*, 59, 52-67.

Pavy, Eeva (2022): *El principio de subsidiariedad. Fichas temáticas sobre la Unión Europea. Parlamento Europeo*, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/7/el-principio-de-subsidiariedad>, [Consulta: 14.09.2022]

- Sarmiento, Daniel (2020): «El reparto de poder en la Unión (I). La distribución vertical de poderes», *El Derecho de la Unión Europea*, Madrid, Marcial Pons, 109-141.
- Utrilla Fernández-Bermejo, Dolores (2018): *Parlamentos regionales y control de subsidiariedad*, Madrid, Iustel.