

CONV 71/02

NOTA

del: Sr. Íñigo Méndez de Vigo

a los: Miembros de la Convención

Asunto: **Mandato del grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad**

Adjunto se remite una nota relativa al asunto de referencia, destinada a facilitar los debates del grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad.

GRUPO I: "Subsidiariedad"

Presidente: Méndez de Vigo

¿Cómo garantizar de la manera más eficaz el control del respeto del principio de subsidiariedad?

¿Debe crearse un mecanismo o un procedimiento de control?

¿La naturaleza de este procedimiento debe ser política, judicial, o política y judicial?

I. Introducción

La presente nota tiene por objeto precisar el mandato del grupo de trabajo sobre el principio de subsidiariedad. Dicho mandato se sitúa en el marco del examen de la cuestión de la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros contemplada en las Declaraciones de Niza y de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea. En efecto, el principio de subsidiariedad es un principio filosófico trasplantado desde la doctrina social de la Iglesia en 1949 al federalismo alemán y en 1992 al Derecho comunitario, en virtud del cual lo que la unidad menor se baste para hacer no debe ser hecho por la mayor a menos que ésta lo haga mejor. Este principio debe pues entenderse como un instrumento para determinar cuándo la Unión debe actuar en los ámbitos en los que carece de competencia exclusiva (a saber, la mayor parte de los ámbitos de actividad de la Unión).

II. El principio de subsidiariedad en los Tratados

El Tratado de Maastricht introdujo en el Tratado CE el principio de subsidiariedad como principio de carácter general aplicable a todos los ámbitos de competencias no exclusivas (cf. art. 3 B, actual art. 5 del TCE) ¹.

Conforme a las conclusiones del Consejo Europeo de Birmingham, de 16 de octubre de 1992, el Consejo Europeo de Edimburgo de 11 y 12 de diciembre de 1992 adoptó un enfoque global para la aplicación del principio de subsidiariedad. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad anexos al Tratado CE en virtud del Tratado de Amsterdam recogen dicho enfoque global, estableciendo en particular criterios detallados para la

¹ Anteriormente el Tratado sólo contemplaba explícitamente el principio de subsidiariedad en materia de medio ambiente (art. 130 R, ap. 4, suprimido con la entrada en vigor del TUE).

aplicación del principio de subsidiariedad por las instituciones comunitarias que participan en el proceso legislativo.

Dicho Protocolo establece además obligaciones para las instituciones, y en primer lugar para la Comisión, que debe motivar sus propuestas legislativas en relación con el principio de subsidiariedad. Esta motivación será examinada por el legislador comunitario, que debe tener en cuenta el principio de subsidiariedad a lo largo de todo el proceso legislativo. La Comisión debe también presentar cada año al Consejo Europeo, al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre la aplicación del artículo 5 del Tratado.

Dicho esto, hay quienes opinan que la introducción del principio de subsidiariedad en el Tratado y la adopción del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad no han dado los resultados esperados y que a menudo las consideraciones políticas o de urgencia han pesado más que el respeto del principio de subsidiariedad.

III. Las cuestiones que deberá examinar el grupo

Las cuestiones que el grupo deberá examinar concretamente se refieren tanto a la aplicación del principio de subsidiariedad como al control del respeto de dicho principio.

1. La aplicación del principio de subsidiariedad

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad establece una serie de criterios para la aplicación del principio de subsidiariedad relativos al contenido de la acción y a su forma, así como a la naturaleza y al alcance de la acción comunitaria.

El Grupo deberá examinar en qué medida los criterios establecidos por el citado Protocolo son suficientes, si deberían detallarse más o si deberían añadirse nuevos criterios.

2. El control de la aplicación del principio de subsidiariedad

El control del respeto del principio de subsidiariedad constituye la principal cuestión que deberá examinar el grupo. En su sesión plenaria de 15 y 16 de abril, la mayor parte de los intervinientes se pronunciaron a favor del establecimiento de mecanismos de control más eficaces de los principios de delimitación de competencias y de subsidiariedad. Teniendo en cuenta que estos controles pueden ser de carácter político y judicial, el grupo deberá examinar la eficacia de los controles así como los medios para reforzarlos. Deberá asimismo estudiarse la posible creación de un órgano "ad hoc" que efectúe este control.

a) El control político del principio de subsidiariedad

Actualmente, el control político del principio de subsidiariedad lo ejercen mayormente las instituciones que participan en el proceso legislativo, habida cuenta de las obligaciones que les impone a este respecto el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Los Parlamentos nacionales ejercen este control en la medida en que puedan controlar las posiciones adoptadas por su gobierno en el Consejo.

El Grupo deberá en primer lugar examinar si y en qué medida se han respetado las obligaciones contempladas en el referido Protocolo y, en caso contrario, cómo hacer que las instituciones comunitarias que participan en el proceso legislativo hagan gala de la disciplina necesaria para aplicar más eficazmente el principio de subsidiariedad. Pueden explorarse distintas vías: ¿crear la figura del "Defensor de la Subsidiariedad" para cada miembro del Consejo Europeo y para el Parlamento Europeo, que verifique el respeto del principio de subsidiariedad en las propuestas de actos legislativos y emita oportunamente un dictamen interno? ¿Pedir a la Comisión que adjunte una "ficha subsidiariedad" en toda propuesta de acto legislativo? ¿Otras?

El grupo deberá también estudiar si debe reforzarse el control de la aplicación del principio de subsidiariedad por los Parlamentos nacionales, bien a través de su participación en el proceso legislativo (se ha mencionado a este respecto la posibilidad de incluir a representantes de los Parlamentos nacionales en la Delegación de un miembro del Consejo), bien mediante el refuerzo de su control en la posición que vaya a adoptar su gobierno en el Consejo. También podría estudiarse el refuerzo de la COSAC.

Por último, el grupo deberá estudiar la necesidad de crear un órgano "ad hoc" encargado de controlar el respeto del principio de subsidiariedad y, en caso afirmativo, dar orientaciones sobre su composición (¿parlamentos nacionales? ¿comité paritario Parlamento Europeo/Parlamentos nacionales? ¿otros?), así como sobre las competencias y la función de este órgano: ¿facultades consultivas o decisorias? ¿control *a priori* antes del examen de una propuesta por el Consejo, o a lo largo de todo el proceso legislativo? ¿capacidad para solicitar a posteriori una segunda deliberación del Consejo si constatará la existencia de una violación del principio de subsidiariedad? ¿dictamen conforme para el artículo 308 cuyo alcance se habría reducido? ¿otras?

b) Control judicial

Actualmente ejercen el control judicial el Tribunal de Justicia y los tribunales nacionales. Habida cuenta de que el principio de subsidiariedad es un principio de carácter esencialmente político y del margen importante de discrecionalidad de que dispone el legislador en la aplicación de dicho principio, el Tribunal de Justicia, cuando conoce de cuestiones relativas a su vulneración, se limita básicamente a constatar la existencia de motivación en relación con el principio de subsidiariedad.

El grupo deberá considerar en primer lugar si resulta oportuno reforzar el control judicial del principio de subsidiariedad y, en caso afirmativo, mediante qué medios y en qué fase. En cuanto a los medios, se ha hecho referencia a la posibilidad de crear una sala "subsidiariedad" en el Tribunal de Justicia, o bien establecer un mecanismo de cooperación entre el Tribunal de Justicia y los Tribunales Constitucionales nacionales. Otras voces abogan por incluir en el control judicial efectuado por el Tribunal de Justicia los actos que corresponden a los títulos V y VI del TUE. También podría examinarse la posible introducción de un control judicial o cuasijudicial "ex ante", basado en el modelo existente en algunos Estados miembros.

En segundo lugar, el grupo deberá examinar la necesidad de una posible ampliación de la capacidad para interponer ante el Tribunal de Justicia un recurso de anulación por violación de los principios de subsidiariedad y de delimitación de competencias. Por ahora la legitimación activa para interponer este tipo de recursos ante el Tribunal de Justicia queda limitada a las personas directa e individualmente afectadas, los Estados miembros, el Consejo

o la Comisión (así como el Parlamento Europeo desde la entrada en vigor del Tratado de Niza). Podría estudiarse la posibilidad de extender a los Parlamentos nacionales (o, en caso de que se crease, a un órgano "ad hoc" integrado por miembros de los Parlamentos nacionales) este derecho de recurso por violación de los principios de delimitación de competencias. Se ha mencionado también la posibilidad de conferir este derecho al Comité de las Regiones o a las entidades constitucionales cuyas competencias legislativas puedan verse menoscabadas.

La solución que se dé a la cuestión de la aplicación y el control del principio de subsidiariedad será clave para garantizar un mejor reparto y definición de las competencias conforme a las declaraciones de Niza y de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea.
