

CONV 156/02

WGI 5

NOTA

de la:	Secretaría
al:	Grupo I "Subsidiariedad"
Asunto:	Nota de síntesis de la reunión del 25 de junio de 2002

La tercera reunión del grupo I se dedicó a proseguir el examen de la aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad, con la participación de D. Jean-Claude Piris, Jurisconsulto y Director General del Servicio Jurídico del Consejo, así como la cuestión del control jurisdiccional del principio de subsidiariedad, con la participación de D. Francis Jacobs, Abogado General del Tribunal de Justicia.

Aplicación por el Consejo del principio de subsidiariedad

El Sr. Piris recordó los tres instrumentos que existen para prevenir que se produzca una centralización legislativa que pueda considerarse excesiva a nivel europeo: el principio de atribución de competencias, el principio de subsidiariedad y el principio de proporcionalidad. La conformidad de un acto legislativo con cada uno de estos tres principios es objeto de examen de forma sucesiva.

El examen del primer principio, a saber, la cuestión de si el tratado otorga a la Unión competencias para actuar, es una cuestión objetiva de carácter jurídico a la que debe responderse en función de los poderes de acción concedidos a la Unión por las disposiciones del tratado.

El principio de subsidiariedad se refiere, sin embargo, no a la existencia de una competencia, sino a su ejercicio: cuando la Comunidad dispone de una competencia, sólo debe ejercerla cuando el objetivo pueda alcanzarse mejor al nivel comunitario que al nivel de los Estados miembros. Por consiguiente el principio de subsidiariedad constituye un principio fundamentalmente político, de

carácter subjetivo, que exige un juicio de valor que entra dentro del poder de apreciación de las Instituciones.

Por último, el principio de proporcionalidad se refiere al alcance y a la intensidad de la acción de las Instituciones.

El Sr. Piris ha recordado que el examen del principio de subsidiariedad está estrechamente relacionado con el examen del contenido de fondo. Por este motivo, el Consejo examina a menudo la cuestión del respeto del principio de subsidiariedad a través de las intervenciones destinadas a modificar un proyecto de acto para que sea menos detallado o dejando más opciones a los Estados miembros para su aplicación. El Sr. Piris hizo observar, sin embargo, que por lo que respecta al mercado interior, los Estados miembros condicionan a veces la apertura de sus fronteras a la existencia de un nivel de confianza proporcional, lo que origina muchas veces normativas excesivamente detalladas, ya que cada Estado miembro tiene tendencia a pedir que se incluya su normativa nacional en la normativa comunitaria, en lugar de establecer una base mínima de exigencias comunitarias.

Habida cuenta del carácter tan subjetivo del principio de subsidiariedad, el Sr. Piris considera que hay que evitar politizar su control jurisdiccional solicitando al Tribunal de Justicia, o a otra jurisdicción que pudiera crearse, que se pronuncie sobre la subsidiariedad fuera del control normal de la conformidad de los actos en vigor con el Tratado. De todas formas, considera que el posible control del principio de subsidiariedad debería realizarse al final de los trabajos del legislador, y no al principio, ya que el legislador modifica muchas veces considerablemente las propuestas que le presenta la Comisión.

El Sr. Piris ha llamado la atención sobre las cuestiones difíciles que plantearía la posible creación de un nuevo órgano de control del principio de subsidiariedad: composición, plazos para pronunciarse, modo de decisión, modo de consulta, carácter obligatorio o no de sus dictámenes o decisiones, etc.

Por último, el Sr. Piris citó la posibilidad alternativa de crear una nueva figura: la persona encargada de la subsidiariedad ante cada Jefe de Estado o de Gobierno, y de los Presidentes del Parlamento Europeo y de la Comisión, que se encargaría de llamar su atención sobre posibles incumplimientos del principio de subsidiariedad.

Control jurisdiccional del principio de subsidiariedad

El Abogado General, Sr. Jacobs, recordó que no se había invocado muchas veces el principio de subsidiariedad ante el Tribunal de Justicia. El Tribunal ha anulado actos por violación del principio de atribución de competencias o de proporcionalidad, pero no se ha producido ninguna anulación basada en una violación del principio de subsidiariedad.

El papel del Tribunal al examinar si se ha respetado el principio de subsidiariedad consiste principalmente en comprobar que las Instituciones han llevado a cabo su función de pronunciarse, aunque sea implícitamente, sobre el respeto del principio de subsidiariedad. El examen del Tribunal no se refiere, sin embargo, al contenido de fondo, a menos que se haya producido una violación manifiesta.

Por lo que se refiere al posible establecimiento de un mecanismo de control jurisdiccional del principio de subsidiariedad antes de la entrada en vigor de un acto, el Abogado General presentó orientaciones muy preliminares, considerando que el Tribunal no había procedido a un debate pormenorizado de la cuestión.

En primer lugar, el Abogado General llamó la atención sobre el hecho de que un posible control por parte del Tribunal del principio de subsidiariedad antes de la entrada en vigor de un acto jurídico podría percibirse como una participación del Tribunal en el procedimiento legislativo, lo que no desea el Tribunal. Por este motivo, el Tribunal no se muestra muy a favor de este control. En efecto, el Tratado sólo contempla un control del Tribunal de Justicia antes de la entrada en vigor de un acto en el caso de los acuerdos internacionales. Se trata de un caso muy particular, dado que en esta situación resulta difícil ejercer el control jurisdiccional una vez que el acuerdo ha entrado en vigor.

En segundo lugar, el Abogado General citó el problema que plantearía un control jurisdiccional antes de la entrada en vigor de un acto, a saber, la dificultad de examinar en diferentes fases el respeto del principio de subsidiariedad y los principios de atribución de competencias y de proporcionalidad, habida cuenta del nexo que existe entre estos principios.

Por último, el Abogado General estima que si el control jurisdiccional del principio de subsidiariedad lo ejercieran dos órganos jurisdiccionales diferentes - uno antes de la entrada en vigor del acto y otro después - se plantearían dificultades en relación con los riesgos de conflicto entre ambos órganos.

De esta forma el Consejo constitucional francés ejerce el control de la constitucionalidad antes de la entrada en vigor de un acto, pero porque no existe control de constitucionalidad una vez que el acto ha entrado en vigor.

El Abogado General no ve objeciones a establecer en el tratado un control político del principio de subsidiariedad antes de la entrada en vigor de un acto. El establecimiento de un mecanismo de control de este tipo no excluiría el control jurisdiccional una vez que el acto hubiera entrado en vigor.

El Abogado General sugirió también la posibilidad de que cada acto legislativo fuera acompañado de un memorándum o ficha en relación con el principio de subsidiariedad, lo que permitiría explicar de forma más pormenorizada que en el preámbulo los motivos que han inducido al legislador a adoptar el acto. Ese memorándum se podría hacer público al mismo tiempo que el acto legislativo.

El Abogado General preció también que, por el momento, el Tribunal no consideraba necesario tener una Sala especial para las cuestiones relacionadas con el principio de subsidiariedad (pero que en caso de que se considerara necesario, se adoptarían las medidas de organización necesarias).

El Sr. Méndez de Vigo concluyó afirmando que la cuestión del control del principio de subsidiariedad era una cuestión eminentemente política, que no debía confundirse con el control jurisdiccional. Por lo que se refiere a la creación de un posible mecanismo de control político, la cuestión merece un examen más pormenorizado, dado que se trataría de un mecanismo político de control de la acción del legislador.

Por último, el Sr. Méndez de Vigo recordó a los miembros del grupo que tenían la posibilidad de presentar contribuciones por escrito. Anunció que antes de las vacaciones del verano se distribuiría un primer proyecto de informe sobre la cuestión.