

Camisón Yagüe, José Ángel. *Las Cortes Generales y el control del principio de subsidiariedad: Una visión práctica. Los dos primeros dictámenes negativos en el marco del procedimiento de alerta temprana*. Dykinson, Madrid, 2012, 167 páginas

I

Damos cuenta aquí de la nueva monografía del Profesor José Ángel Camisón Yagüe, que lleva por título “Las Cortes Generales y el control del principio de subsidiariedad: Una visión práctica”, y que fue publicada en junio de 2012 por la Editorial Dykinson. Dicho trabajo, tal y como se desprende ya de su subtítulo –“Los dos primeros dictámenes negativos en el marco del procedimiento de alerta temprana”–, nos ofrece un avance de lo que será su contenido. Así, la obra analiza minuciosamente un hecho que se ha producido por primera vez en el seno del Parlamento español desde que el procedimiento de control de la subsidiariedad fuera finalmente puesto en marcha tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Y este hecho es el siguiente: el 14 de junio de 2011 la Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea, en el marco del procedimiento de alerta temprana, aprobó, por primera vez, dos Dictámenes negativos respecto a dos propuestas normativas de Derecho Comunitario.

Esta obra –como principal novedad a destacar respecto de los trabajos ya existentes en la materia– contribuye significativamente al estudio y análisis del mecanismo de control parlamentario del principio de subsidiariedad a través de una visión práctica de su funcionamiento. Si bien es cierto que existen varios trabajos doctrinales que han tratado dicho procedimiento, sin embargo, hasta la fecha ningún estudio había analizado el problema más allá de la teoría y, mucho menos, realizando un análisis de dos supuestos concretos relacionados con el procedimiento de propuesta normativa de Derecho de la Unión Europea sometida al citado principio.

Con esta visión práctica y desde un punto de vista jurídico crítico, el autor pretende, en última instancia, comprobar y conocer el funcionamiento y el verdadero y efectivo alcance del procedimiento de alerta temprana. De esta forma, el autor persigue evidenciar sus posibles deficiencias y la conexión con la reducción o eliminación del déficit democrático del que adolece la Unión Europea. El Profesor Camisón recuerda en este punto que reducir o eliminar el déficit democrático europeo era, y sigue siendo, uno de los objetivos

fundamentales perseguidos mediante la articulación y puesta en marcha del procedimiento de control del principio de subsidiariedad a través de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros (p. 18).

Este estudio, realizado siguiendo las metodologías propias del Derecho Constitucional y del Derecho Comparado, se divide en cuatro capítulos.

El primer Capítulo, de carácter introductorio, ofrece al lector un clarificador resumen del complejo y alambicado procedimiento de alerta temprana, así como de su concreta articulación en las Cortes Generales. Acertadamente, el autor –con la finalidad de entender el significado de los primeros Dictámenes negativos de las Cortes Generales relativos al cumplimiento del principio de subsidiariedad– comienza su estudio proporcionando una descripción del mecanismo de alerta temprana. De forma sintética, pero completa, el autor describe el citado mecanismo tal y como ha sido definitivamente establecido (en líneas generales) por el Protocolo sobre el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, finalmente introducido en virtud del Tratado de Lisboa (pp. 19-20). El procedimiento de alerta temprana pretende ser una respuesta a la complicada y harto compleja imbricación directa de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión Europea. El profesor Camisón recuerda dos cuestiones fundamentales: por un lado, que la incardinación de los Parlamentos nacionales en el proyecto europeo ya fue expresamente reconocida en la Declaración n.º 23 aneja al Tratado de Niza, como uno de los más significativos retos de la integración europea (pp. 21-22); y, por otro lado, que el específico estatuto del mecanismo de alerta temprana de control de la subsidiariedad en las Cortes Generales se desarrolla –dentro del marco establecido por el citado Protocolo sobre el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad– en la Ley 8/1994 por la que se regula la Comisión Mixta Congreso-Senado para asuntos de la Unión Europea, modificada por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, para su adaptación al Tratado de Lisboa (pp. 26-27). En virtud de esta Ley se ha establecido que la Comisión Mixta sea, con carácter general, el órgano parlamentario a quien le corresponde la competencia para discutir y, en su caso, aprobar los dictámenes de las Cortes Generales sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad concernientes a las propuestas normativas de Derecho de la Unión Europea que sean consultadas al Parlamento español.

El segundo Capítulo del libro se centra, específicamente, en el análisis del primero de los dictámenes negativos de las Cortes Generales: el Dictamen 1/2011, recaído sobre la propuesta de Directiva del Consejo que modifica la Directiva 2003/96/CE del Consejo por la que se reestructura el régimen comunitario de imposición de los productos energéticos y de la electricidad. Este capítulo se organiza, a su vez, en cuatro epígrafes, a través de los cuales el Profesor Camisón va analizando de forma detallada el citado Dictamen y su repercusión. En el primero de los epígrafes se examina la propuesta normativa de Directiva y, muy específicamente, su fundamentación por lo que al cumplimiento

del principio de subsidiariedad concierne. Según la Comisión Europea el objetivo de esta Directiva es la articulación de distintas acciones fiscales orientadas directamente al apoyo de los objetivos de política energética de la Unión Europea en el marco de la Estrategia 2020 (pp. 32-33). Tras este análisis, pasamos al segundo epígrafe, donde el autor se ocupa del estudio de las razones que han llevado a la Comisión Mixta Congreso-Senado a adoptar un dictamen negativo en relación con dicha propuesta y que, en palabras del autor, obedecen más a cuestiones formales, pero que plantearon “*significativas repercusiones prácticas*” (p. 39). A continuación, en el tercer epígrafe se analiza el contexto, el sentido y la motivación de los Dictámenes negativos pronunciados al respecto de esta propuesta por otras Cámaras parlamentarias de los Estados miembros de la Unión Europea –en concreto, los emitidos por la Asamblea Nacional de Bulgaria (pp. 45-51), por las dos Cámaras del Parlamento Polaco (pp. 51-63) y por la británica Cámara de los Comunes (pp. 63-74)–. En este punto, es preciso destacar que el Profesor Camisón Yagüe analiza cada uno de dichos Dictámenes parlamentarios y sus correspondientes motivaciones encuadradas en el correspondiente marco normativo y del concreto procedimiento de alerta temprana que se sigue en cada una de las citadas Cámaras, permitiendo así al lector comparar cada uno de ellos con el modelo articulado en las Cortes Generales españolas. Finalmente, este Capítulo concluye –ofreciendo así una clara visión de conjunto– realizando una recapitulación de todo el procedimiento y, por último, añadiendo –como broche final– un conjunto de conclusiones y reflexiones respecto del mismo y del efecto del citado Dictamen negativo emitido por nuestras Cortes Generales. El autor manifiesta que si bien puede que el Dictamen no vaya a tener ninguna repercusión jurídica para la propuesta normativa de la Comisión, en la práctica –debido al procedimiento legislativo especial seguido para la aprobación de la Directiva analizada– implica un derecho de veto en manos de cada uno de los Estados miembros, con lo que ello representa (pp. 76-77).

Por su parte, el tercer Capítulo –que sigue un esquema y un método sistemático semejante al del capítulo precedente, se ocupa del segundo de los Dictámenes negativos: el Dictamen 2/2011. Tal y como explica el autor, este Dictamen comprende, en la práctica, a su vez, dos Dictámenes negativos referidos a dos normas comunitarias de especial trascendencia para España: la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en el ámbito de la creación de una patente unitaria; y la propuesta de Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada en lo que atañe a las disposiciones sobre traducción en el ámbito de la creación de una patente unitaria. El Profesor Camisón comienza este Capítulo describiendo el complejo sistema europeo de protección mediante patentes que existe en la actualidad en el Viejo Continente; y al hilo de esta descripción, va haciendo historia y detallando los numerosos problemas que los Estados miembros de la Unión Europea tuvieron que ir superando para alcanzar un acuerdo sobre esta materia (pp. 81-92). Entre estas dificultades el autor cita la oposición española al inicio del citado procedimiento sobre patentes, siendo una muestra de ello la interposición por parte del Gobierno español, el 30 de mayo de

2011, de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea contra la Decisión del Consejo, de 10 de marzo del mismo año, de aprobar el establecimiento de una cooperación reforzada en materia de creación de una patente unitaria, todo ello bajo el argumento de no haberse cumplido con los requisitos previstos para exigir una cooperación reforzada (pp. 90-91). Tras esta descripción histórica, el autor lleva a cabo, al igual que en el capítulo anterior, un profundo análisis de las propuestas de Reglamento presentadas, realizando especial hincapié en todo aquello que tiene que ver con la justificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad previsto en las mismas. Respecto de ambas propuestas de Reglamento, el Profesor Camisón analiza sus objetivos, el título competencial en el que se fundamentan respectivamente, así como la justificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad. La Comisión estima en ambos casos que *“sin un acto legislativo de la Unión, los Estados miembros no serán capaces de brindar a las patentes efectos jurídicos uniformes en toda la Unión Europea”* (p. 102) y que *“únicamente mediante regulación comunitaria se podría lograr un régimen unitario en materia de patentes articulado en base a un régimen lingüístico racionalizado”* (p. 110). Posteriormente el autor analiza la postura de la Comisión Mixta Congreso-Senado en este asunto. La citada Comisión Mixta sostiene que ambos Reglamentos relativos a la regulación de la patente unitaria europea y su régimen lingüístico son manifiestamente contrarios al principio de subsidiariedad, en tanto que conculcan el régimen de atribución de competencias fijado en el Derecho originario por no respetar la necesaria unanimidad que exige cualquier cuestión relativa a la modificación del plural régimen lingüístico comunitario (p. 111). Esto, en el ámbito de las patentes conlleva, además, un grave perjuicio para el castellano a favor de otras lenguas como el inglés, el francés o alemán. En esta ocasión se da la peculiaridad de que las dos propuestas, sobre las que conjuntamente se pronuncian las Cortes en su Dictamen, se enmarcan dentro de una cooperación reforzada, lo que, junto con la controvertida materia que tratan (régimen lingüístico) hace que el tema de estudio se convierta en un provocador y desafiante objeto de análisis jurídico. Junto al citado análisis, en el presente Capítulo, el autor también estudia el Dictamen negativo que respecto a estos Reglamentos emitió la Cámara de Diputados italiana; único Parlamento que, junto con el español, se ha manifestado contrario a estas propuestas (pp. 133-147). Pero el autor no olvida en este punto determinadas resoluciones parlamentarias de otros Estados miembros –como la de la Asamblea portuguesa (pp. 122-128) o de la Cámara baja del Parlamento checo (pp. 128-133)– que, sin ser contrarias al cumplimiento del principio de subsidiariedad por parte de los Reglamentos propuestos, sí que contienen algún tipo de reparo a los mismos. Para cerrar este tercer Capítulo, tal y como ya se hiciera en el Capítulo segundo, se ofrece al lector una recapitulación de todo el procedimiento, con las consiguientes conclusiones y reflexiones finales. Aquí, el Profesor Camisón señala que en el caso de este Dictamen, además de su carácter negativo, se da la peculiaridad de que las dos propuestas sobre las que se pronuncian las Cortes se enmarcan dentro de un procedimiento de cooperación reforzada (p. 150), pero que su eficacia práctica será relativa pues el Dictamen será tramitado sin que

sobre el mismo “*se proyecte ninguna consecuencia jurídica con origen en procedimiento de alerta temprana*” (p. 153).

Finalmente, en el cuarto y último Capítulo del libro, el autor nos expone una serie de conclusiones personales concernientes al mecanismo de alerta temprana y su eficacia, elaboradas a la vista del estudio de los sendos Dictámenes negativos indicados y su contexto. En opinión del Profesor Camisón los Parlamentos nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea son los encargados, conforme dispone el Tratado de Lisboa, de actuar como “guardianes del principio de subsidiariedad” en el marco del proceso de integración europeo (p. 155). Sin embargo, según él considera, en atención a la investigación empírica realizada respecto de los dos primeros Dictámenes negativos emitidos por la Cortes Generales en el marco del procedimiento de alerta temprana, existen ciertas deficiencias para que esta importante función pueda realizarse de forma eficaz y, por tanto, contribuir así a paliar el déficit democrático de la Unión. En opinión del autor, la primera y fundamental deficiencia o problema en la anterior premisa, se aprecia en la regulación positiva del mecanismo de alerta temprana en el Derecho originario, en tanto que, a su juicio, éste adolece significativamente de falta de procedimientos e instrumentos de relación horizontal entre los Parlamentos nacionales (p. 155). Por otra parte, constata el autor que, frecuentemente, los Parlamentos nacionales se pronuncian respecto al cumplimiento del principio de subsidiariedad fuera del marco de los específicos procedimientos establecidos al efecto (p. 156). Además, según el Profesor Camisón, los verdaderos motivos que subyacen en la esencia de los Dictámenes negativos y por los cuales la mayoría de los Parlamentos nacionales fundamentan su oposición a una determinada propuesta normativa de la Unión Europea –independientemente de cuestiones jurídico formales como la falta de suficiente motivación o el incumplimiento de ciertos requisitos–, son motivaciones de naturaleza política. Así, mantiene el autor que para que el mecanismo de alerta temprana pueda desplegar verdaderamente su eficacia y, por tanto, contribuir a paliar en alguna medida el déficit democrático de la UE, sería preciso introducir ciertas reformas en Derecho originario y también en el Derecho parlamentario de los Estados miembros, que, por un lado, facilitarían la comunicación interparlamentaria y, por otro lado, condujeran a los Parlamentos de los Estados miembros al convencimiento de que éste procedimiento sólo tiene sentido en tanto en cuanto se articule de forma conjunta por todos ellos. De otra manera, sostiene el Profesor Camisón, este procedimiento simplemente “*será una mero mecanismo formal dentro de los ya de por sí alambicados procedimientos de toma de decisiones en el marco de la Unión Europea*” (p. 160).

El Profesor Camisón, de forma didáctica, pero sin dejar de lado el necesario y riguroso análisis crítico del complejo problema jurídico que aquí nos describe, ha sabido dar respuesta a una cuestión que hasta ahora sólo había visto el papel y no la práctica. A lo largo de la presente obra el autor se ha arriesgado –sin

limitarse a realizar una mera labor descriptiva–, y ha dado muestras evidentes de su postura doctrinal al respecto, planteando cuál sería la solución más acertada. Y no se ha quedado en lo que podríamos llamar “ámbito doméstico”, sino que ha realizado un estudio de la materia en otros Estados europeos de nuestro entorno; y esto lo ha hecho desde un enfoque de Derecho comparado, entrando a analizar no sólo el concreto problema jurídico planteado, sino el entorno jurídico de referencia. Cualquiera que haya realizado una obra de Derecho comparado podrá entender la dificultad que ello conlleva. Por todas las razones anteriormente descritas, este libro representa un trabajo de significativa relevancia para aquellos que estén interesados no sólo en el Derecho parlamentario, sino también en el Derecho Constitucional y en el Derecho de la Unión Europea.

MÓNICA ARENAS RAMIRO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Constitucional

Universidad de Alcalá