

Procediment del control del principi de subsidiarietat

Dossier informatiu

Setembre de 2025



PARLAMENT DE CATALUNYA

Sumari

1	Acord de la Mesa del Parlament del 25 de setembre de 2024	4
2	Circuit de subsidiarietat. Esquema	5
3	Procediment de control del principi de subsidiarietat relatiu a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals	6
	a. Dictamen de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior (CUEAE) (BOPC 99, 28.11.2024)	6
	b. Observacions a l'esborrany de dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membre afectats per catàstrofes naturals	10
4	Condicions per a un compliment eficaç i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat per part del Parlament de Catalunya. Miquel Palomares Amat	12
5	Espai de documentació de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior en el web del Parlament i dossier temàtic núm. 07 El principi de subsidiarietat	29

Acord sobre la tramitació de les iniciatives legislatives trameses per la Comissió Mixta del Congrés dels Diputats i el Senat per a la Unió Europea als efectes de la funció de control del principi de subsidiarietat

395-00016/15

ACORD

Mesa del Parlament 25.09.2024

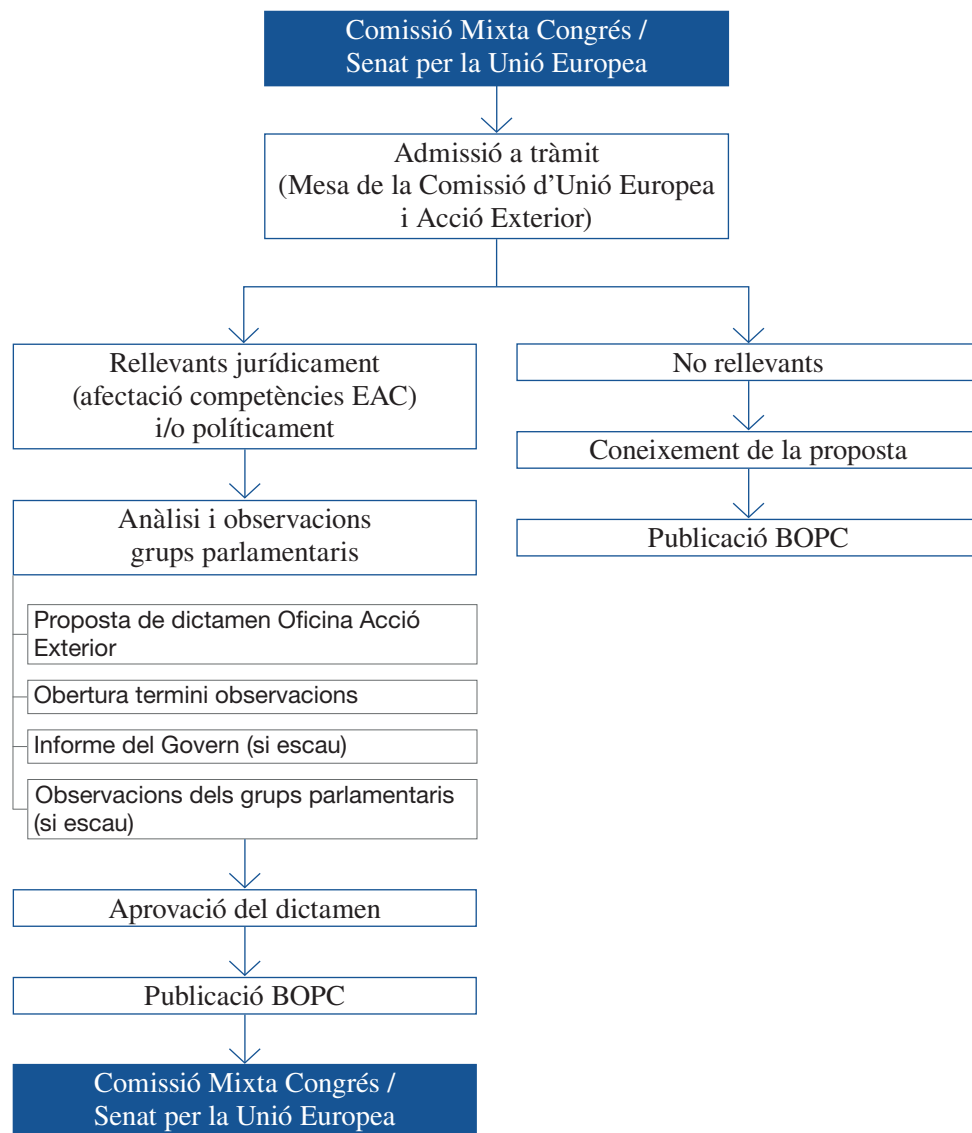
La Mesa del Parlament, en la sessió tinguda el dia 25 de setembre de 2024, ha acordat:

- Delegar a la Mesa de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior l'admissió a tràmit i la qualificació de les propostes d'iniciatives legislatives que siguin trameses per la Comissió Mixta Congrés-Senat per la Unió Europea als efectes de la funció de control del principi de subsidiarietat.
- Que un cop admeses a tràmit, la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior, adopti la decisió d'elaborar els dictàmens, en el marc de la dita funció, a partir de l'anàlisi i selecció que es realitzi.
- Que l'obertura del termini, perquè els grups parlamentaris puguin fer observacions, compti a partir del moment en què la Comissió decideixi elaborar el dictamen i que el dit termini s'ampliï a 15 dies hàbils.

Palau del Parlament, 25 de setembre de 2024

La secretària primera, Glòria Freixa i Vilardell; el president, Josep Rull i Andreu

2 Circuit de subsidiarietat. Esquema



3 Procediment de control del principi de subsidiarietat relatiu a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals

a. Dictamen de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior (CUEAE) (BOPC 99, 28.11.2024)

Control del principi de subsidiarietat amb relació a la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals

295-00006/15

DICTAMEN

La Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior, en la sessió tinguda el 21 de novembre de 2024, ha estudiat el text de la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals (tram. 295-00006/15).

Finalment, d'acord amb el que disposa l'article 204 del Reglament del Parlament, la Comissió ha acordat d'aprovar el dictamen següent:

Dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals

1. Antecedents

a) Base jurídica

L'article 12 del Tractat de la Unió Europea disposa que els parlaments nacionals han de vetllar perquè es respecti el principi de subsidiarietat.

L'article 6 del Protocol (núm. 2) sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat estableix que correspon a cada parlament nacional o cambra d'un parlament nacional consultar, si escau, els parlaments regionals amb competències legislatives.

L'article 188 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) determina que el Parlament de Catalunya ha de participar en el control del principi de subsidiarietat amb relació als projectes d'actes legislatius de la Unió Europea.

L'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, del 19 de maig, per la qual es regula la Comissió Mixta per a la Unió Europea, estableix que el Congrés i el Senat han de trametre als parlaments de les comunitats autònomes les iniciatives legislatives de la Unió Europea sense perjudicar l'existència de competències autonòmiques afectades.

b) Procediment

De conformitat amb l'article 6.1 de la Llei de l'Estat 8/1994, la Comissió Mixta per a la Unió Europea va trametre al Parlament de Catalunya, en data 29 d'octubre de 2024, la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membres afectats per catàstrofes naturals (tram. 295-00006/15).

La Comissió Mixta va obrir un termini de quatre setmanes perquè el Parlament li trametés el dictamen motivat corresponent sobre la possible vulneració del principi de subsidiarietat.

De conformitat amb el que estableixen l'article 204.1 i 2 del Reglament del Parlament i l'Acord de la Mesa del Parlament de 25 de setembre de 2024, la Mesa del Parlament va acordar de delegar a la Mesa de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior l'admissió a tràmit i la tramitació de la iniciativa i l'obertura d'un termini perquè els grups parlamentaris hi poguessin formular observacions.

La Mesa de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior, en la sessió del 4 de novembre de 2024, va admetre a tràmit el projecte d'acte legislatiu objecte de dictamen.

De conformitat amb l'article 6.2 de la Llei de l'Estat 8/1994, el termini per a trametre el dictamen a les Corts Generals fineix el 26 de novembre de 2024.

c) Objecte

El projecte d'acte legislatiu té per objecte reformar el Reglament (UE) 2020/2220 amb l'objectiu de concedir un ajut excepcional i temporal als agricultors, als silvicultors i a les petites i mitjanes empreses que es dediquin a la transformació, la comercialització o el desenvolupament de productes agrícoles i forestals o que emprenguin activitats de restauració i hagin estat especialment afectats per catàstrofes naturals des de l'1 de gener de 2024.

Concretament, les modificacions del Reglament (UE) 2020/2220 que es proposen han de permetre als estats membres d'aportar liquiditat, a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (Feader), als agricultors, als silvicultors i a les petites i mitjanes empreses que hagin estat afectats per catàstrofes naturals esdevingudes des de l'1 de gener de 2024. Tot i que la política agrícola comuna ja proporciona ajudes, poden ésser insuficients quan es tracta de necessitats d'agricultors i silvicultors de països afectats per catàstrofes naturals.

L'ajuda que preveu aquesta reforma contribuirà a la seguretat alimentària i afrontarà d'una manera anticipada les pertorbacions del mercat degudes als efectes dels catàstrofes naturals. A fi d'aconseguir aquests objectius, la tramitació ha d'ésser senzilla i, per tant, l'ajuda es pagarà en forma de quantitat a tant alçat. L'ajuda financera que ofereix el Feader està coberta al 100% per fons de la Unió Europea.

Els estats membres hauran de modificar els programes de desenvolupament rural per a incloure-hi la nova mesura i hauran d'acreditar que l'ajuda es destina als més afectats d'acord amb criteris objectius i no discriminatoris.

La proposta d'acte legislatiu és una resposta directa als casos d'inundacions que van afectar l'Europa central i l'Europa oriental el setembre de 2024, als quals es poden afegir els de les catàstrofes naturals que hagin ocorregut des de l'1 de gener de 2024.

d) Competències de la Unió Europea que fonamenten el projecte d'acte legislatiu

La Proposta de reglament s'emmarca en el títol III del Tractat de funcionament de la Unió Europea (TFUE), relatiu a agricultura i pesca.

La Proposta de reglament, per tant, es fonamenta jurídicament en el TFUE, concretament en l'article 43.2, i, en particular, en les competències de la Unió Europea pel que fa a la política agrària comuna.

L'article 43.2 estableix que el Parlament Europeu i el Consell poden adoptar, d'acord amb el procediment legislatiu ordinari, les disposicions que resultin necessàries per a la consecució dels objectius de la política agrícola comuna.

e) Competències afectades de la Generalitat de Catalunya

La Proposta de reglament podria afectar les competències i els interessos de la Generalitat de Catalunya en matèria de gestió de fons europeus (article 190 EAC), en matèria d'agricultura (article 116 EAC) i en matèria de protecció civil (article 132 EAC).

L'article 190 de l'EAC disposa que:

«Correspon a la Generalitat la gestió dels fons europeus en matèries de la seva competència, en els termes que estableixen els articles 114 i 210.»

L'article 114 de l'EAC, relatiu a l'activitat de foment, determina que:

«2. Correspon a la Generalitat, en les matèries de competència exclusiva, l'especificació dels objectius als quals es destinen les subvencions estatals i comunitàries europees territorialitzables, i també la regulació de les condicions d'atorgament i la gestió, incloent-hi la tramitació i la concessió.

[...]

»5. La Generalitat participa en la determinació del caràcter no territorialitzable de les subvencions estatals i comunitàries europees. Així mateix, participa, en els termes que fixi l'Estat, en la gestió i la tramitació d'aquestes subvencions.»

L'article 116 de l'EAC estableix la competència exclusiva en matèria d'agricultura, i l'article 132 de l'EAC, la competència exclusiva en matèria de protecció civil.

2. Observacions (de tipus tècnic, jurídic o polític)

La nova mesura prevista hauria de recollir, a més del terme *desastre natural*, els termes *adversitat climàtica* i *catàstrofe natural*, tal com fa la mesura de reconstrucció del potencial de producció agrícola danyat per desastres naturals i catàstrofes i implantació de mesures preventives adequades, establerta en el Reglament (UE) 1305/2013, del Parlament Europeu i del Consell, de 17 de desembre, relatiu a l'ajuda al desenvolupament rural a través del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural (Feader) i pel qual es deroga el Reglament (CE) 1698/2005 del Consell, per a poder incloure els danys per sequera persistent que han afectat greument les explotacions agràries de Catalunya durant el 2024.

En aquest sentit, es demana que s'incorpori a la Proposta de reglament el terme *catàstrofe natural*, o bé en l'exposició de motius o bé afegint un apartat, el 4, a l'article 1 que modifiqui l'apartat 6 de l'article 7 del Reglament (UE) 2020/2220.

També es proposa d'incloure en l'exposició de motius de la Proposta de reglament una referència a les catàstrofes que s'han viscut a l'Europa occidental, concretament a Catalunya i el País Valencià, juntament amb les catàstrofes naturals produïdes a l'Europa central i l'Europa oriental que s'esmenten.

D'altra banda, tenint en compte que les explotacions agrícoles són presents a múltiples indrets, no només en poblacions rurals, la Proposta de reglament també hauria d'incloure les explotacions i activitats del sector agrícola que són presents en entorns urbans.

A continuació, es proposen unes esmenes de modificació i d'addició a la Proposta de reglament.

En primer lloc, es proposa de modificar l'apartat 2 de l'article 1, per mitjà del qual s'afegeix l'apartat 5 a l'article 2 del Reglament (UE) 2020/2220, per tal d'incloure que els danys produïts per catàstrofes naturals pels quals es pugui rebre finançament amb la nova mesura siguin *els danys de les catàstrofes que s'hagin conegut a partir de l'1 de gener de 2024*.

En segon lloc, es proposa d'incloure a l'apartat 3 de l'article 1, per mitjà del qual s'afegeix l'article 6 *bis* del Reglament (UE) 2020/2220, que l'ajuda concedida en el marc d'aquesta mesura, a banda de proporcionar assistència en l'emergència, també prevegi finançar mesures i inversions d'adaptació davant futurs episodis que puguin ésser potencialment destructors.

Finalment, es proposa d'incloure una lletra, la *e*, a l'apartat 3 de l'article 6 *bis* del Reglament (UE) 2020/2220, article afegit per l'apartat 3 de l'article 1 d'aquesta Proposta de reglament, amb el text següent:

«e) Les persones físiques o jurídiques, llevat de les que defineix aquest precepte, que, tot i no haver estat afectades directament per una catàstrofe natural, acreditin una reducció d'ingressos que sigui derivada de llur actuació directament relacionada amb la recuperació de les zones afectades en l'activitat agrícola i silvícola i per mitjà dels recursos materials propis derivada d'aquesta actuació.»

Amb relació a la fonamentació del principi de subsidiarietat, s'argumenta que l'acció de la Unió Europea està justificada atès que l'establiment de la política agrària comuna té uns objectius comuns i una aplicació comuna.

En conseqüència, és necessària una acció de la Unió Europea per a garantir els objectius comuns i l'aplicació comuna de la nova mesura de desenvolupament rural.

Atès que es tracta d'una mesura en un àmbit atribuït expressament pels tractats a la competència de les institucions de la Unió Europea i en què el valor afegit i la necessitat d'acció de la Unió Europea resten garantits, es pot concloure que la Proposta de reglament s'adequa al principi de subsidiarietat, sens perjudici de les observacions formulades.

3. Conclusió

El Parlament de Catalunya conclou que el projecte d'acte legislatiu s'ajusta al principi de subsidiarietat, sens perjudici de les esmenes de modificació proposades.

A més, es considera oportú fer constar que els danys per sequera persistent s'haurien d'incloure a la Proposta de reglament, tenint en compte les afectacions que aquest fenomen climàtic ha tingut a les explotacions agràries rurals i urbanes de Catalunya durant el 2024.

Palau del Parlament, 21 de novembre de 2024

La secretària de la Comissió, Ana Balsera i Marín; la presidenta de la Comissió, Neus Comes Pon

Observacions a l'esborrany de dictamen sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de la Proposta de reglament del Parlament Europeu i del Consell pel qual es modifica el Reglament (UE) 2020/2220 pel que fa a les mesures específiques adoptades a càrrec del Fons Europeu Agrícola de Desenvolupament Rural per a donar ajuda addicional als estats membre afectats per catàstrofes naturals

EL DEPARTAMENT D'AGRICULTURA, RAMADERIA, PESCA I ALIMENTACIÓ
DEL GOVERN VA PRESENTAR, EN DATA 19 DE NOVEMBRE,
LES OBSERVACIONS SEGÜENTS:

«Per altra banda, per seguretat jurídica, a la nova mesura prevista hauria de figurar a més del terme desastre natural, el terme adversitat climàtica i catàstrofe, tal com figura en la mesura de reconstitució del potencial de producció agrícola danyat per desastres naturals i catàstrofes i implantació de mesures preventives adequades, prevista en el mateix Reglament 1305/2013 actual, per poder incloure els danys per sequera, que han afectat greument a les explotacions agràries de Catalunya durant l'any 2024. Almenys es demana que s'incorpori en el preàmbul del text.»

EL GP DE JUNTS VA PRESENTAR, EN DATA 20 DE NOVEMBRE,
LES OBSERVACIONS SEGÜENTS:

«1. El Reglament, a més d'incloure les catàstrofes naturals produïdes a l'Europa central i oriental també hauria d'incloure les que s'han viscut a l'Europa occidental, tenint en compte el recent episodi per la dana a Catalunya i el País Valencià.

»2. Les explotacions agrícoles es troben presents a múltiples indrets, de manera que no són exclusives de poblacions rurals. En conseqüència, el Reglament ha d'incloure també aquelles explotacions i activitats del sector agrícola presents en entorns urbans, com és la pagesia del Baix Llobregat que es van veure afectats per la dana.

»3. En la consideració de catàstrofes naturals, el Reglament també ha d'incloure la sequera persistent com la que ha experimentat Catalunya els darrers anys.»

EL GP PP VA PRESENTAR, EN DATA 21 DE NOVEMBRE,
LES OBSERVACIONS SEGÜENTS:

Esmena 1

GP del Partit Popular de Catalunya

De modificació de l'apartat 2 de l'article 1 mitjançant el que s'addiciona l'apartat 5 a l'article 2 del Reglament (UE) 2020/2220

«5. No obstante lo dispuesto en el artículo 65, apartado 6, del Reglamento (UE) n.º 1303/2013, la autoridad de gestión podrá seleccionar, para recibir ayuda, operaciones que se hayan concluido materialmente o se hayan ejecutado íntegramente antes de la presentación de la solicitud de financiación a la autoridad de gestión, siempre que esas operaciones se ejecuten a través de la medida a que se refiere el artículo 6 bis del presente Reglamento, así como el artículo 18, apartado 1, letra b), o el artículo 24, apartado 1, letra d), del Reglamento (UE) n.º 1305/2013, y siempre que dichas operaciones den respuesta a una catástrofe natural *cuyos daños se hayan conocido a partir del 1 de enero de 2024.*».

Esmena 2

GP del Partit Popular de Catalunya

D'addició a l'apartat 3 de l'article 1 mitjançant el que s'addiciona l'article 6 bis al Reglament (UE) 2020/2220

1. La ayuda concedida en el marco de la presente medida proporcionará asistencia de emergencia a los agricultores, silvicultores y pymes especialmente afectados por catástrofes naturales, con el fin de garantizar la continuidad de su actividad, siempre que se cumplan las condiciones establecidas en el presente artículo, *así como también la posibilidad de financiar medidas e inversiones de adaptación ante futuros episodios que puedan ser potencialmente destructores.*

2. La ayuda concedida en el marco [...].

Esmena 3

GP del Partit Popular de Catalunya

D'addició a l'apartat 3 de l'article 1 mitjançant el que s'addiciona l'article 6 bis al Reglament (UE) 2020/2220

[...] de productos forestales.

e) Las personas físicas o jurídicas, exceptuando las definidas en este precepto, que, no habiendo sido afectadas directamente por la catástrofe natural, acrediten una reducción de ingresos derivada de su actuación directamente relacionada con la recuperación de las zonas afectadas, en la actividad agrícola y silvícola y/o a través de sus propios recursos materiales derivada de dicha actuación.

Por lo que se refiere [...].

Esmena 4

GP del Partit Popular de Catalunya

D'addició d'un nou apartat 4 a l'article 1

[...] de productos forestales.

4. Se modifica el apartado 6 del artículo 7 del Reglamento (UE) 2020/2220, que queda redactado de la siguiente forma:

6. En el artículo 38, apartado 3, el párrafo segundo se sustituye por el texto siguiente:

«La ayuda prevista en el artículo 36, apartado 1, letra b), solamente se concederá para cubrir las pérdidas causadas por adversidades meteorológicas, catástrofes naturales, enfermedades animales o vegetales, infestación por plagas o medidas adoptadas de conformidad con la Directiva 2000/29/CE para erradicar o contener una enfermedad vegetal, una plaga o un incidente medioambiental que hayan destruido más del 30 % de la producción anual media del agricultor en el trienio anterior o de su producción media trienal respecto del período quinquenal anterior, excluidos los valores más alto y más bajo. Podrán utilizarse índices para calcular la producción anual de un agricultor. El método de cálculo utilizado permitirá determinar la pérdida real de un agricultor particular en un año dado. Los Estados miembros podrán decidir reducir ese porcentaje del 30%, pero no por debajo del 20%.».

CONDICIONS PER A UN COMPLIMENT EFICAÇ I AUTÒNOM DE LA FUNCIO DE CONTROL DEL PRINCIPI DE SUBSIDIARIETAT PER PART DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

Miquel Palomares Amat

Resum

El procediment de control del principi de subsidiarietat, tal com es regula en els tractats de la Unió Europea i, en el cas de l'Estat espanyol, en la Llei de la Comissió Mixta, no s'adequa a la naturalesa ni a les característiques de l'actuació parlamentària. La fugacitat dels terminis o l'exclusió de les consideracions de contingut de les iniciatives, entre altres aspectes, han conduït al desinterès dels diputats i han comportat la banalització del procediment. Per aquest motiu, en la meua opinió, caldria repensar aquest procediment tant des de la perspectiva de la seva regulació com des de la pràctica realitzada. En aquest estudi s'argumenta que la superació d'alguns dels problemes esmentats requeriria una sèrie de condicions. En primer lloc, la funció de control del principi de subsidiarietat s'hauria de configurar com un element més d'una política parlamentària més àmplia amb relació a la Unió Europea. En segon lloc, caldria l'establiment d'un diàleg i cooperació sistemàtics amb totes les institucions implicades en aquesta funció. Finalment, es defensa que el Parlament hauria de disposar dels mitjans personals i materials que li permetessin assumir les obligacions derivades del Tractat de Lisboa.

Paraules clau: principi de subsidiarietat; Unió Europea; Parlament de Catalunya; parlaments regionals amb competències legislatives; subsidiarietat activa.

CONDITIONS FOR EFFECTIVE AND AUTONOMOUS COMPLIANCE WITH THE FUNCTION OF MONITORING THE SUBSIDIARITY PRINCIPLE BY THE PARLIAMENT OF CATALONIA Abstract

The procedure for monitoring the subsidiarity principle, as governed by the treaties of the European Union and, in the case of Spain, in its Law on the Joint Committee for the EU, does not fit with either the nature or the characteristics of parliamentary actions. The brevity of the periods granted and the exclusion of opinions on the initiative's content, amongst other matters, have led to indifference on the part of parliamentarians and the trivialisation of the procedure. This is why, in my opinion, there is a need to rethink this procedure from the standpoints of both its regulation and its on-the-ground practice. This paper argues that, to overcome some of the aforementioned problems, a series of conditions needs to be met. Firstly, the procedure for monitoring the subsidiarity principle must be configured as just one part of a broader parliamentary policy with regard to relations with the European Union. Secondly, there is a need for systematic dialogue and cooperation between all the institutions involved in this function. Lastly, it argues that the Parliament of Catalonia should be granted the human and material resources allowing it to fulfil the obligations arising from the Treaty of Lisbon.

Key words: subsidiary principle; European Union; Parliament of Catalonia; regional parliaments with legislative competences; active subsidiarity.

* Aquest article és una versió revisada i ampliada de la ponència presentada al XIV Seminari Conjunt de l'Institut Alemany de Recerca per a l'Administració Pública i l'Escola d'Administració Pública de Catalunya (EAPC), celebrat a Barcelona el 27 de juny de 2019, amb el títol [El procés d'integració europea, avui](#).

** Miquel Palomares Amat, professor titular de dret internacional públic a la Universitat de Barcelona i lletrat del Parlament de Catalunya. Parc de la Ciutadella, s/n. 08003 Barcelona. mpalomares@parlament.cat.

Article rebut el 16.07.2019. Avaluació cega: 19.08.2019 i 20.08.2019. Data d'acceptació de la versió final: 13.09.2019.

Citació recomanada: 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. <https://doi.org/10.2436/rcdp.i59.2019.3339>

Sumari

1. Introducció
 2. Aspectes generals
 - 2.1. La indispensable política europea dels parlaments dels estats membres de la Unió Europea per a un exercici eficaç i autònom de les funcions parlamentàries
 - 2.2. L'abast de la participació del Parlament de Catalunya: referència a la definició del principi de subsidiarietat en el dret de la Unió Europea
 3. El procediment institucional adoptat en el Parlament de Catalunya per tal d'exercir la funció de control del principi de subsidiarietat
 4. Un possible diagnòstic de la funció de control del principi de subsidiarietat en el Parlament de Catalunya
 5. Condicions per a una participació efectiva i autònoma del Parlament de Catalunya en la funció de control del principi de subsidiarietat
 - 5.1. La funció de control del principi de subsidiarietat com a un element més d'una política parlamentària més àmplia amb relació a la Unió Europea
 - 5.2. L'establiment d'un diàleg i cooperació sistemàtics amb totes les institucions implicades
 - 5.3. El reforçament dels mitjans personals i materials adequats per assumir les obligacions derivades del Tractat de Lisboa
 6. Consideracions finals
- Referències bibliogràfiques
- Referències documentals

1. Introducció

L'objecte d'aquest treball és fer un diagnòstic de la funció de control del principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea, per part del Parlament de Catalunya, des de l'entrada en vigor d'aquesta funció, arran del Tractat de Lisboa. A partir d'aquest diagnòstic es pretén formular unes propostes per tal d'assolir, en opinió de l'autor, un exercici eficaç i autònom d'aquesta funció.¹

El procediment de control del principi de subsidiarietat va suscitar unes altes expectatives, tant des del punt de vista polític com del punt de vista doctrinal. Aquestes expectatives es referien, per una banda, a les possibilitats de participació dels parlaments en el procediment d'adopció de decisions de la Unió Europea, i per una altra, a l'eventual integració de les polítiques i afers de la Unió Europea en el treball quotidià dels parlaments.

Des del meu punt de vista, les expectatives mencionades, en el cas del Parlament de Catalunya, no s'han complert. Per aquest motiu, en la meua opinió, caldria repensar aquest procediment tant des de la seva perspectiva de la regulació normativa, en el pla europeu com intern, com des de la perspectiva de la seva aplicació pràctica. En aquest sentit, l'article ve a completar l'anàlisi feta sobre el mateix tema l'any 2011.²

En el pla europeu, aquesta idea de "repensar" el procediment, és també a la base de l'informe del "Grup operatiu sobre subsidiarietat, proporcionalitat i fer menys però de forma més eficient".³ Aquest Grup es va crear arran d'una iniciativa del president Juncker sobre el *Llibre blanc sobre el futur d'Europa*, el 14 de novembre de 2017. El Grup, sota la direcció del vicepresident de la Comissió, Frans Timmermans, estava compost per tres membres dels parlaments nacionals d'Àustria, Bulgària i Estònia i tres membres del Comitè de les Regions. També es va convidar el Parlament Europeu, però aquest va declinar la participació.

Una de les conclusions d'aquest Grup operatiu fa referència a la necessitat d'una nova forma de treballar que millori els actuals processos d'adopció de decisions en l'elaboració de polítiques, i que incorpori una participació més gran de les parts interessades, especialment les entitats locals i regionals. Així, es proposa el concepte de "subsidiarietat activa" que promogui una apropiació i comprensió més gran de la tasca de la Unió Europea per part de tots els nivells de govern implicats.

Pel que fa a l'estructura de l'article, després d'un apartat relatiu a uns aspectes generals sobre la participació dels parlaments en els afers internacionals i sobre el principi de subsidiarietat, es descriu el procediment institucional adoptat pel Parlament de Catalunya per tal d'exercir la funció de control del principi de subsidiarietat. En l'apartat següent, es pretén fer un diagnòstic de l'aplicació d'aquesta funció parlamentària en el Parlament de Catalunya. Finalment, en el darrer apartat es proposen algunes condicions que podrien afavorir, des del punt de vista de l'autor, un exercici més eficaç i autònom d'aquesta funció parlamentària.

2. Aspectes generals

2.1. La indispensable política europea dels parlaments dels estats membres de la Unió Europea per a un exercici eficaç i autònom de les funcions parlamentàries

Els afers internacionals i europeus han estat qüestions objecte d'anàlisi i actuació, tradicionalment, pels governs. El paper parlamentari s'ha vist reduït a la funció de control i impuls del govern i a la funció d'autorització de certs tractats internacionals.

1. Aquest article recull la meua contribució al seminari titulat: "El procés d'integració europea, avui", el 27 de juny de 2019, organitzat, conjuntament, per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya i el Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer (FÖV).

2. Palomares (2011: 19-58).

3. Comissió Europea. *Informe sobre el Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y "hacer menos pero de forma más eficiente"*.

No obstant aquesta pràctica, en l'àmbit de la Unió Europea, els tractats han anat incorporant, progressivament, una actuació parlamentària diferent de l'exercida de forma habitual pels governs.⁴

A més a més, aquesta participació parlamentària comporta unes particularitats com, per exemple, una participació de les minories parlamentàries o l'exigència del debat públic. De fet, aquestes particularitats, que són pròpies del sistema parlamentari representatiu, entronquen amb elements nuclears i recurrents de la idea d'Europa, tal com aquesta ha estat formulada per autors com Saint Simon, Emil Ludwig, James Lorimer o Richard Coudenhove-Kalergi.⁵

Les característiques de la societat internacional contemporània han fet que el dret internacional que es genera en el seu si tingui, cada cop més, una importància rellevant en l'activitat parlamentària. L'adopció de decisions i normes en el pla internacional que tenen una projecció i una influència mundial ha comportat el seguiment necessari per part dels parlaments per a un exercici eficaç de les seves funcions.

En conseqüència, la participació dels parlaments en els afers internacionals, incloent-hi el marc de la Unió Europea, es justifica pel fet que cada cop més el dret internacional i el dret de la Unió Europea condicionen i emmarquen les funcions parlamentàries, tant la funció legislativa, com la funció d'impuls i control de l'acció de govern, com també, finalment, la funció pressupostària.

En tot cas, la pràctica mostra, en els darrers decennis, un desenvolupament extraordinari de les actuacions internacionals dels parlaments, incloent-hi les assemblees parlamentàries d'entitats polítiques infraestatals, com el Quebec.⁶ Així, la pràctica parlamentària reflecteix la conclusió d'acords; la participació en organismes internacionals de cooperació interparlamentària en l'àmbit mundial,⁷ regional⁸ o inter-regional;⁹ la participació, amb diferents estatuts, en els òrgans parlamentaris d'organitzacions internacionals¹⁰ i, finalment, visites oficials i altres relacions bilaterals. Aquesta actuació exterior parlamentària es caracteritza per la diversitat pel que fa als objectius, les estructures i els mètodes de treball i s'ha conceptualitzat amb el nom de "diplomàcia parlamentària".¹¹ Com a precedents d'aquest procés, cal destacar, d'una banda, la creació, l'any 1899, de la Unió Interparlamentària (UIP), en el context de les iniciatives internacionals en defensa de la pau i del dret internacional humanitari i, d'una altra banda, les assemblees de les organitzacions internacionals que van proliferar després de la Segona Guerra Mundial,¹² que en el cas europeu, van incloure parlamentaris nacionals dels estats membres.¹³

El Parlament de Catalunya ha anat elaborant una acció exterior pròpia d'ençà de la primera legislatura. Les modalitats en què s'ha manifestat la política exterior del Parlament corresponen, en termes generals, a l'esmentada pràctica desenvolupada per la

4. Palomares (2005); Fromage (2015).

5. Conseil de l'Union Européenne. *Donner corps à une idée Europe*. Bruxelles: Bruylant, 2009.

6. L'Assemblée Nacional del Quebec compta amb diferents delegacions destinades a executar la seva política exterior tant en el marc multilateral (Assemblée Parlamentària de la Francofonia, Associació Parlamentària de la Commonwealth, Confederació Parlamentària de les Amèriques, Delegació de l'Assemblée Nacional per a les relacions amb els Estats Units), com en el marc bilateral (delegacions de l'Assemblée Nacional per a les relacions amb Baviera, Comunitat Francesa de Bèlgica/Regió Valona/Bèlgica, Catalunya, Assemblée Nacional Francesa, Senat francès, institucions europees) (<http://www.assnat.qc.ca/fr/index.html>).

7. Unió Interparlamentària (UIP), Centre Parlamentari (Parliamentary Center) o Acció Mundial dels Parlamentaris (Parliamentarians for Global Action).

8. Parlament Llatinoamericà, Parlament Panafricà, etc.

9. Associació Parlamentària Euro-Àrab.

10. Assemblée Parlamentària de la Francofonia, Organització Interparlamentària de l'ASEAN, Assemblée Parlamentària del Consell d'Europa, etc.

11. Elorriaga (2001: 7-20); Stavridis (2019: 187-206). Per a una bibliografia sobre la diplomàcia parlamentària, vegeu: <https://www.parlament.cat/document/recursos/4411539.pdf>.

12. Martínez (2001: 11 i seg.).

13. Per exemple, l'Assemblée Consultiva del Consell d'Europa, tal com es va establir el 1949 en el Tractat de Londres, que creà el Consell d'Europa.

majoria de parlaments en el marc de la societat internacional.¹⁴ Així, el Parlament ha establert convenis amb altres parlaments;¹⁵ ha participat en organismes i conferències internacionals de cooperació interparlamentària, com la Conferència de Presidents d'Assemblees Legislatives

Regionals de la Unió Europea (CALRE)¹⁶ o l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia (APF);¹⁷ ha fet viatges oficials, i ha establert relacions bilaterals.

En el marc de la Unió Europea, l'actuació internacional del Parlament de Catalunya s'ha manifestat per mitjà de l'exercici de la funció de control del principi de subsidiarietat, l'exercici del dret de petició¹⁸ o l'establiment de relacions bilaterals amb el Parlament Europeu. Finalment, la comissió competent en matèria d'Acció Exterior i Unió Europea, en cada legislatura, en exercici de les seves funcions parlamentàries, ha adoptat resolucions i ha substanciat compareixences i debats relatius als afers internacionals i europeus i, eventualment, el Ple ha substanciat interpellacions sobre aspectes internacionals i europeus.

Pel que fa al fonament normatiu de l'acció exterior del Parlament, cal remarcar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya i, en especial, la Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, han reforçat les funcions del Parlament en l'àmbit exterior. L'Estatut atribueix al Parlament, juntament amb el Govern,¹⁹ la funció d'adreçar al Govern de l'Estat o a les Corts Generals les observacions que estimin pertinents sobre les iniciatives i propostes de l'Estat presentades davant la Unió Europea (art. 186) o sobre la conclusió de tractats que afectin les competències de la Generalitat (art. 196). Així mateix, l'Estatut, d'una banda, estableix que el Parlament participa en el procediment de control del principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea (art. 188), alhora que, d'altra banda, faculta el Parlament perquè pugui establir relacions amb el Parlament Europeu (art. 187.4). La Llei 16/2014

14. Pel que fa a l'actuació dels parlaments autonòmics, vegeu, per exemple, Arrufat (2009).

15. Per exemple, amb el Senat de Califòrnia (1986), amb l'Assemblea Nacional del Quebec (2002), el Consell Regional de la Toscana i amb Flandes (2002) o amb la Cambra de Representants del Regne del Marroc (2004).

16. La CALRE reuneix els parlaments regionals de la Unió Europea amb competències legislatives. En formen part els parlaments de les comunitats autònomes espanyoles, els consells regionals italians, les assemblees de les regions i comunitats belgues, els parlaments dels länder alemanys i austríacs, el parlament autònom de les illes Aland (Finlàndia), les assemblees regionals de les Açores i Madeira (Portugal), i les de Gal·les, Escòcia i Irlanda del Nord. Aquests parlaments representen més de dos-cents milions d'habitants i, malgrat els diferents nivells d'atribucions competencials, tots tenen dues característiques en comú: pertanyen a la Unió Europea i tenen competències legislatives per transposar la normativa europea al dret intern.

El Parlament de Catalunya ha presidit aquesta organització i ha coordinat el Grup de Treball sobre Subsidiarietat. Vegeu les publicacions del Parlament de Catalunya sobre els treballs en el marc de la CALRE i sobre el principi de subsidiarietat, en la col·lecció "Testimonis Parlamentaris": *El principi de la Subsidiarietat a la Unió Europea* (2005), *El control del principi de subsidiarietat* (2010a); *L'aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat* (2010b); *Les relacions entre els parlaments regionals amb competències legislatives i la Comissió Europea en la fase inicial del procés legislatiu de la Unió Europea* (2012); *La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya* (2012).

17. Palomares (2016).

18. La Comissió de Política Cultural del Parlament de Catalunya, en la sessió del 10 de febrer de 1988, va adoptar una resolució per la qual es va decidir demanar al Parlament Europeu que declarés el català llengua oficial de les institucions comunitàries. Aquesta sol·licitud va ser acceptada i classificada com a petició i inscrita en el Registre del Parlament Europeu amb el núm. 113/88, amb informes previs de la Comissió de Peticions, de la Comissió d'Afers Jurídics i de Drets dels Ciutadans i de la Comissió de Joventut, Cultura i Educació, Informació i Esport del Parlament Europeu. Així mateix, el Servei Jurídic del Parlament Europeu va adoptar una nota informativa al respecte. Fruit d'aquesta petició (i d'una petició posterior del Parlament de les Illes Balears del 1989), el Parlament Europeu va adoptar la Resolució de l'11 de desembre de 1990 sobre les llengües a la Comunitat i la situació de la llengua catalana, en què es demanava al Consell i a la Comissió, entre altres accions, la publicació en català dels tractats i dels textos fonamentals de les comunitats europees. Aquesta sol·licitud té interès perquè els tractats van configurar, posteriorment, un dret de petició, en el marc de la ciutadania de la Unió, com un dret que ha de ser exercit pels ciutadans de la Unió Europea, per una persona física o jurídica, més que per una institució pública. Vegeu Generalitat de Catalunya (1990). *El català reconegut pel Parlament Europeu*. Estrasburg, 11.12.90.

19. L'article 196.1 conté un error tècnic, derivat del llenguatge usual, atès que es refereix a la Generalitat i al Parlament, contradint l'article 2 del mateix Estatut, que disposa que la Generalitat és integrada pel Parlament, la Presidència de la Generalitat, el Govern i les altres institucions que estableix el capítol V del títol II.

enumera una sèrie de funcions que el Parlament ha d'exercir de conformitat amb l'Estatut i d'acord amb el principi d'autonomia reglamentària. Entre aquestes funcions, la llei disposa que correspon al Parlament participar, si s'escau, en organismes o conferències internacionals de cooperació interparlamentària.²⁰

En definitiva, a partir del fonament normatiu esmentat i en tant que l'acció política i jurídica de la Unió Europea condiona i emmarca les funcions parlamentàries, és indispensable, a parer meu, l'existència d'una "política europea" per part de qualsevol parlament d'un estat membre de la Unió Europea, per a un exercici efectiu i autònom de les funcions parlamentàries.

2.2. L'abast de la participació del Parlament de Catalunya: referència a la definició del principi de subsidiarietat en el dret de la Unió Europea

Pocs conceptes en el marc de la Unió Europea han generat tal grau de desacord però també d'interès. La naturalesa flexible, dinàmica i multidimensional del principi de subsidiarietat ha propiciat, sens dubte, la seva acceptació i defensa, tant per part de les institucions de la Unió com per alguns estats membres, incloent-hi les entitats locals i regionals. No obstant la seva naturalesa, contingut i funcionalitat en el marc del procés de construcció europea no han estat objecte de consens.²¹

En virtut del procediment de control del principi de subsidiarietat, establert pel Tractat de Lisboa, els parlaments nacionals i els parlaments regionals amb competències legislatives han de ser consultats sobre l'adequació al principi de subsidiarietat de tots els projectes d'actes legislatius de les institucions de la Unió Europea. A més de la regulació dels tractats, en el marc de l'Estat espanyol, el fonament normatiu de la participació dels parlaments autonòmics es troba a 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 la seva adaptació al Tractat de Lisboa de 13 de desembre de 2007. En el cas del Parlament de Catalunya, l'Estatut d'autonomia i el Reglament del Parlament també estableixen un fonament normatiu.

De conformitat amb la definició del principi de subsidiarietat, continguda en l'article 5.3 del Tractat de la Unió Europea (TUE), la Unió intervindrà, en els àmbits que no siguin de la seva competència exclusiva, només en cas que, i en la mesura que, els objectius de l'acció pretesa no puguin ser assolits de manera suficient per part dels estats membres, ni en el pla central ni en el pla regional i local, sinó que es puguin assolir millor, a causa de la dimensió o als efectes de l'acció contemplada, en el marc de la Unió. Per a l'exercici d'una competència de la Unió s'exigeixen, per tant, dues condicions: la necessitat i el valor afegit de l'acció de la Unió Europea. Així, si els objectius de l'acció poden realitzar-se de manera suficient pels estats membres —test de la necessitat— i no poden aconseguir-se millor en el pla de la Unió —test del valor afegit— la Unió no ha d'actuar. En el mandat jurídic que conté l'article 5.3 del TUE queda clar que s'han de complir les dues condicions exigides. Per tant, la finalitat que fonamenta i dona sentit al principi de subsidiarietat és la màxima eficàcia del nivell de poder que actui, amb els límits i atribucions establerts legalment.

Les esmentades dues condicions que legitimen l'exercici de l'acció de la Unió Europea comporten, al mateix temps, una apreciació política i unes consideracions jurídiques. A aquests efectes, pot ser útil la distinció, doctrinal, entre la "subsidiarietat material" i la "subsidiarietat formal". La subsidiarietat, en sentit material, es referiria als criteris substantius que poden servir per orientar el legislador de la Unió. En la seva dimensió formal, la subsidiarietat abastaria les condicions de caràcter procedimental que les institucions han de complir.²²

20. Article 5 de la Llei d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea.

21. Pel que fa a les diverses interpretacions doctrinals del principi, vegeu Palomares (2011).

22. Estella de Noriega (2000: 60).

Així, les esmentades condicions exigeixen una apreciació eminentment de naturalesa política, que correspon al legislador de la Unió i als parlaments dels estats membres, per tal d'elegir entre alternatives igualment ajustades a dret. D'aquesta manera, el recurs al principi de subsidiarietat s'erigeix com un criteri, no tan apriorístic, sinó variable segons les circumstàncies de temps i lloc, tendent a buscar el consens entre les autoritats públiques competents pel que fa a la determinació de l'autoritat més eficaç que ha d'intervenir en un àmbit determinat. La pràctica progressiva, la interpretació judicial i la doctrina poden aportar criteris per determinar, amb més precisió, les condicions que legitimarien l'adequació d'un projecte d'acte legislatiu al principi de subsidiarietat. Aquesta concepció flexible, consensuada, i alternativa a una previsió rígida de l'exercici de competències ha estat denominada, als Estats Units, com a federalisme cooperatiu.²³

El principi de subsidiarietat s'erigeix com un principi regulador de l'exercici de les competències entre la Unió Europea i els seus estats membres, no com un procediment d'atribució de competències. L'atribució de competències a la Unió ve determinada per la base jurídica expressa prevista en els tractats i la interpretació que d'aquesta dugui a terme el Tribunal de Justícia de la Unió Europea. La funció del principi de subsidiarietat, segons l'article 5.3 del TUE, és la de determinar qui exerceix una competència compartida —ja atribuïda a la Unió pels tractats— en un cas concret.

El paper del principi de subsidiarietat dependrà de la precisió amb la qual els tractats constitutius delimitin la competència de la Unió Europea i, especialment, el seu exercici. En aquest sentit, la valoració del principi de subsidiarietat implica, també, una consideració del principi d'atribució de competències. Així, s'exigeix l'adequació més gran possible entre les competències atribuïdes i les finalitats perseguides.²⁴ En la mesura que els tractats regulin, de forma clara i exhaustiva les condicions per justificar l'exercici d'una competència de la Unió i el legislador de la Unió Europea demostrï que es compleixen aquestes condicions, el test de la necessitat i el test del valor afegit de l'acció seran evidents. El professor i jutge del Tribunal de Justícia de la Unió Europea, C. Timmermans, ha posat com a exemple l'àmbit de l'harmonització de legislacions en el mercat interior. De les disposicions del Tractat de Funcionament de la Unió Europea (TFUE) (art. 114 i art. seg.) es dedueix que si les institucions de la Unió demostren, per fonamentar una acció, que la diversitat de legislacions pot constituir una traba al mercat interior,²⁵ pot afectar el comerç²⁶ o distorsionar la competència, les condicions que exigeix el principi de subsidiarietat es compliran i no hi haurà lloc a un debat sobre el principi de subsidiarietat per fonamentar una acció.²⁷ El mateix Tribunal de Justícia ha assenyalat que l'objectiu de l'harmonització de legislacions requereix necessàriament una acció en el pla de la Unió sense aprofundir més àmpliament sobre aquesta necessitat.²⁸ No obstant això, en el cas que els tractats constitutius no prevegin amb precisió les condicions per justificar l'exercici de la competència, el legislador de la Unió haurà de fonamentar, rigorosament, l'adequació d'un acte legislatiu al principi de subsidiarietat fent ús, per exemple, dels criteris subministrats pel Protocol núm. 2 annex als tractats de la Unió Europea sobre l'aplicació dels principis de subsidiarietat o proporcionalitat o dels estudis d'impacte que ha desenvolupat la Comissió Europea. En aquests casos, el principi de subsidiarietat hauria de jugar un paper més important a fi de regular si la Unió Europea ha de ser l'entitat que actuï.

23. Fernández (1996: XIV).

24. Héraud (1968: 48)

25. Sentència del Tribunal de Justícia de 10 de desembre 2001 (vegeu referències documentals).

26. Sentència del Tribunal de Primera Instància de 27 de setembre de 2006 (vegeu referències documentals).

27. Timmermans (2010: 18).

28. Sentència del Tribunal de Justícia de 12 de novembre de 1996 (vegeu referències documentals).

3. El procediment institucional adoptat en el Parlament de Catalunya per tal d'exercir la funció de control del principi de subsidiarietat

En les dues darreres legislatures, la comissió sectorial competent en matèria d'acció exterior i Unió Europea ha acordat la creació del Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea, format per un representant de cada grup parlamentari,²⁹ amb el fonament normatiu que estableix l'article 55 del Reglament del Parlament. Aquest article faculta a les comissions, a proposta de llur mesa o de dos grups parlamentaris, per acordar la creació de grups de treball perquè estudiïn o preparin afers enconaments a la comissió o qualsevol qüestió que per raó de la matèria sigui de la seva competència.

Les raons que van justificar-ne la creació es fonamentaven en les mancances del procediment parlamentari relatiu a la funció de control del principi de subsidiarietat, existent des de la instauració d'aquest, pel Tractat de Lisboa.

El procediment reglamentari existent fins a la creació del Grup de Treball, fonamentat en el tenor de l'article 204 del Reglament del Parlament, disposava que fos la comissió sectorial competent per raó de la matèria de l'acte legislatiu de la Unió Europea la que realitzés aquesta funció. Aquest procediment no havia permès exercir una tasca de selecció de les iniciatives de més interès pel Parlament ni, conseqüentment, tenir una visió del conjunt d'aquestes iniciatives de la Unió Europea que rep el Parlament en virtut d'aquesta funció. A més a més, la diversitat de matèries, el volum de treball i les responsabilitats que configuren l'ordre del dia de les diferents comissions sectorials no havien permès crear una dinàmica eficaç en aquest marc.

La creació del Grup de Treball, en teoria, havia de suposar una sèrie d'avantatges respecte al procediment anterior. Així, el Grup de Treball pot realitzar la tasca d'anàlisi i selecció de les propostes legislatives de la Unió Europea rebudes en el marc d'aquesta funció parlamentària. Aquesta anàlisi permet identificar, en un moment molt inicial del breu termini de quatre setmanes, previst en aquest procediment, aquelles iniciatives respecte a les quals seria recomanable que el Parlament elaborés un dictamen, per raó del seu impacte en les competències de la Generalitat o pel seu interès específic. D'aquesta manera, aquest òrgan pot distingir entre les iniciatives rellevants i les no rellevants pel Parlament de Catalunya.

Així doncs, el Grup de Treball pot decidir, de manera immediata, l'elaboració d'un projecte de dictamen que ha de ser aprovat, posteriorment, per l'òrgan decisor i en el marc del procediment de control del principi de subsidiarietat, que en aquesta legislatura és, per decisió de la Mesa, la Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència.

Aquesta selecció permet també, per una banda, sol·licitar, de forma immediata, un informe tècnic al Govern sobre el contingut de les iniciatives qualificades de rellevants i, per una altra, elaborar, per part dels serveis del Parlament, un dossier informatiu sobre el contingut d'aquestes iniciatives, per tal que els diputats disposin de més informació.

Complementàriament, el Grup de Treball també pot dur a terme una funció d'anàlisi de documents preparatoris de les institucions de la Unió Europea en una fase prelegislativa, com és el programa de treball de la Comissió Europea. Aquesta anàlisi dels documents preparatoris de les institucions europees comporta uns beneficis per a l'exercici de la funció de control del principi de subsidiarietat en tant que el Parlament disposaria de més informació sobre les futures iniciatives de la Unió Europea abans que es produís la proposta formal, de la Comissió Europea. Així mateix, aquesta anàlisi de documents preparatoris podria comportar beneficis per altres funcions parlamentàries, en tant que permetria alertar les comissions sectorials d'iniciatives europees

29. [Acord I/XI](#) del Parlament de Catalunya, de creació del Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea, BOPC núm. 79, d'11 de març de 2016.

[Acord I/XII](#) del Parlament de Catalunya, de creació del Grup de Treball de Control del Principi de Subsidiarietat i de Seguiment del Dret de la Unió Europea, BOPC núm. 133, de 23 de juliol de 2018.

d'interès pel Parlament, en una fase molt inicial, prelegislativa, del procediment normatiu de la Unió Europea.

En conseqüència, aquesta anàlisi podria contribuir perquè el Parlament configurés una estratègia política amb relació a les iniciatives de la Unió Europea que fossin del seu interès.

4. Un possible diagnòstic de la funció de control del principi de subsidiarietat en el Parlament de Catalunya

Dels treballs del Grup de Subsidiarietat de la Convenció Europea i de la mateixa regulació del Tractat de Lisboa, es desprèn que un dels possibles objectius de l'establiment del procediment de control del principi de subsidiarietat era, fonamentalment, integrar la política europea en el treball quotidià dels parlaments, per tal d'acostar aquesta política als diputats i, en darrer terme, als ciutadans i, rebatre, d'aquesta manera, les crítiques referides al dèficit democràtic del sistema institucional de la Unió Europea.

El procediment de control del principi de subsidiarietat, tal com es preveu en l'actualitat en el Tractat de Lisboa i en el cas de l'Estat espanyol en la llei de la Comissió Mixta, no contribueix, per si mateix, a aquest objectiu d'integrar la política europea en el treball quotidià del Parlament de Catalunya.³⁰

Això és així, des del meu punt de vista, per una sèrie de problemes, derivats de la mateixa normativa i també de la pràctica, que s'han evidenciat en l'exercici d'aquesta funció per part del Parlament.

Un primer problema o limitació es deriva del fet que 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. La tramesa als parlaments de totes les iniciatives legislatives de la Unió Europea abans que s'adoptin, és, en la meua opinió, la més gran virtut, a hores d'ara, del procediment de control del principi de subsidiarietat.

Un segon problema és causat pel fet que el coneixement de l'opinió del Parlament de Catalunya per part de les institucions de la Unió Europea queda subordinat i mediatitzat per una decisió prèvia de la Comissió Mixta, tal com s'ha regulat aquest procediment en el cas de l'Estat espanyol. Així, les institucions de la Unió Europea no tenen la possibilitat de conèixer el dictamen del Parlament si, per una banda, la Comissió Mixta no decideix fer un dictamen sobre el mateix projecte d'acte legislatiu i, per una altra banda, si la Comissió Mixta no incorpora les observacions del Parlament.

L'únic cas que conec en què s'hagin incorporat les observacions del Parlament català va ser el de l'Informe de la Comissió Mixta sobre el Reglament que creava el Fons d'asil i immigració.³¹ En aquest informe es va incloure la proposta del Parlament català en el sentit que les administracions regionals amb competències legislatives tinguessin accés a aquest Fons. Aquestes observacions van ser formulades, originalment, pel Govern català i assumides pels grups parlamentaris que donaven suport al Govern en el Parlament català. La raó per la qual es van incorporar les observacions que venien del Parlament català rau en el fet que la ponent d'aquest informe de la Comissió Mixta va ser la senadora Eva Parera, del grup CIU.

Un tercer problema es deriva del fet que l'objecte d'anàlisi, tal com es disposa en la normativa, se centra més en la consideració d'aspectes tècnics-jurídics, com són les qüestions relatives a la subsidiarietat, que no pas en el contingut material de les propostes. No obstant això, a la pràctica, els parlaments més actius acostumen a enviar observacions sobre el contingut de les propostes, amb la qual cosa es podria considerar si s'ha creat un costum.

30. Palomares (2015: 265 i seg.).

31. [BOCG, 14 de març de 2012, núm. 24, p. 4.](#)

A parer meu, una reforma del procediment de control del principi de subsidiarietat hauria d'aprofundir en aquest aspecte: atorgar la possibilitat als parlaments nacionals i regionals de pronunciar-se sobre aspectes de contingut de les propostes. En la meua experiència al Parlament, les qüestions tècniques relatives a la subsidiarietat o proporcionalitat no són d'un interès especial per als diputats.

El Grup operatiu proposa una fitxa per tal d'aconseguir una avaluació comuna de les institucions de la Unió Europea i dels parlaments dels estats membres pel que fa als principis de subsidiarietat i proporcionalitat on s'inclouen aspectes tècnics relatius a la base jurídica, la tipologia de competències o el compliment de les condicions dels principis de subsidiarietat i proporcionalitat.

En la meua opinió, la plantilla que es proposa per a una avaluació comuna hauria de contenir un apartat per fer aportacions de contingut, a més dels aspectes més tècnics-jurídics, amb el benentès que és clar que correspon a les institucions de la Unió Europea elaborar el contingut de les iniciatives legislatives de la Unió Europea.

A títol d'exemple del que pretenc argumentar, voldria destacar un acte legislatiu de la Unió Europea que es va sotmetre, com a proposta, a la consideració del Parlament de Catalunya, en exercici de la funció de control del principi de subsidiarietat. Es tracta del *Reglamento(UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2017 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (CE) n° 767/2008 y (UE) n° 1077/2011*.³²

L'objectiu general d'aquest acte legislatiu de la Unió Europea és establir un sistema de dades relatiu als nacionals de tercers països que creuen les fronteres exteriors dels estats membres, amb la finalitat de prevenció, detecció i investigació dels delictes de terrorisme o altres greus.

En aquest cas, el dictamen del Parlament de Catalunya sobre aquesta proposta va considerar que el projecte d'acte legislatiu s'adequava al principi de subsidiarietat —és a dir, que els objectius de les propostes es podrien assolir millor en el pla de la Unió Europea que en el dels estats membres— però es van fer unes consideracions sobre el contingut de la proposta, en concret sobre la necessitat de participació de les autoritats regionals (el cos de Mossos d'Esquadra de la Generalitat de Catalunya) amb competències afectades. Cal remarcar que l'Estatut d'autonomia de Catalunya disposa una base jurídica en aquest sentit en tant que reconeix que la Generalitat ha de participar en el bescanvi d'informació i amb la cooperació policial internacional (164 EAC). Aquesta observació sembla especialment pertinent des d'una perspectiva regional i des de la lògica federal, inherent a la Unió Europea, per tal d'articular un sistema de govern multinivell.

Finalment, un altre problema deriva del fet que el Parlament només disposa d'un termini de quatre setmanes per substanciar aquesta funció. El Grup operatiu recomana aplicar, de manera flexible, el termini de vuit setmanes i que, quan es presenti l'oportunitat de reformar els tractats, s'estableixi un termini de dotze setmanes per elaborar un dictamen motivat. Efectivament, els terminis de vuit setmanes o quatre setmanes pel que fa als parlaments regionals no s'adeqüen a la pràctica parlamentària. Per tant, el procediment de control de la subsidiarietat s'hauria de reformar per tal d'establir un termini més adequat.

En definitiva, el procediment de control del principi de subsidiarietat, tal com està regulat, no s'adequa a la naturalesa i característiques de l'actuació parlamentària. La fugacitat dels terminis o l'exclusió de les consideracions de contingut de les

iniciatives, entre altres aspectes, han conduït al desinterès dels diputats i han comportat la banalització del procediment. Una prova d'aquest fet és que el nombre de dictàmens elaborats pel Parlament, en aquest marc, ha anat decreixent des que es va iniciar aquest procediment amb l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa.

Durant la VIII legislatura es van adoptar 21 dictàmens d'un total de 65 propostes rebudes; en la IX legislatura només se'n van adoptar 5, de 247 propostes; en la X, 2 de 199; en la XI, 14 de 197.³³ A més a més, la majoria dels dictàmens han estat elaborats o bé pels serveis jurídics o bé a partir de les observacions que van ser enviades pel Govern i assumides pels grups parlamentaris que li donaven suport. Per tant, en realitat, materialment, les observacions van ser formulades pel Govern i no pel Parlament.

Aquesta és una pràctica comuna en altres parlaments autonòmics. Així, per exemple, en la XII legislatura de les Corts (19/7/2016-20/5/2019) les Corts d'Aragó i el Parlament d'Extremadura han enviat un informe amb observacions on es diu que l'escrit és, directament, dels respectius governs.³⁴

És evident que la preponderància dels governs sobre els parlaments és una característica comuna d'alguns règims parlamentaris. No obstant això, voldria remarcar que aquesta pràctica no afavoreix la "parlamentarització material" d'aquesta funció. De fet, només quan els dictàmens han estat elaborats a partir de propostes dels serveis del Parlament s'ha exercit aquesta funció parlamentària de forma autònoma per part del Parlament de Catalunya.

En l'actual legislatura, la XII, s'han adoptat, fins ara, tres dictàmens d'un total de cent cinquanta-dues iniciatives rebudes. Els grups parlamentaris no han presentat cap observació en els dictàmens adoptats en aquesta legislatura. La redacció de la proposta dels dictàmens ha anat a càrrec dels serveis jurídics del Parlament. Després del vistiplau del Grup de Treball, els dictàmens finals han estat aprovats per la Comissió d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència. De fet, davant la complexa conjuntura política, el Grup de Treball només s'ha reunit una vegada.

La superació d'alguns dels problemes que he esmentat requeriria, des del meu punt de vista, una sèrie de condicions.

5. Condicions per a una participació efectiva i autònoma del Parlament de Catalunya en la funció de control del principi de subsidiarietat

5.1. La funció de control del principi de subsidiarietat com a un element més d'una política parlamentària més àmplia amb relació a la Unió Europea

La necessitat d'aquesta política es fonamenta, a parer meu, com s'ha assenyalat, en el fet que l'activitat política i legislativa de la Unió Europea emmarca i condiona, en l'actualitat, les funcions parlamentàries dels estats membres de la Unió Europea.

A més a més, des d'una perspectiva jurídica, cal tenir present que el Tractat de la Unió Europea estableix, expressament en el seu article 12, que els parlaments han de contribuir al funcionament de la Unió. Així, els tractats preveuen una actuació parlamentària en el sistema institucional de la Unió, diferent de l'exercida, de forma habitual, pels governs.

Des d'aquesta perspectiva, es pot apreciar que el procés jurídic de construcció europea reflecteix una tendència progressiva vers una parlamentarització del sistema d'adopció de decisions, com es manifesta, a títol d'exemple, en el Tractat de Lisboa, amb l'augment de poders del Parlament Europeu, en especial, a través de la generalització del procediment legislatiu ordinari, o l'esmentada participació dels parlaments nacionals i regionals amb competències legislatives en diferents àmbits de la Unió Europea, no només en el marc del control del principi de subsidiarietat. Dit això, no

33. https://www.parlament.cat/web/composicio/fonts-informacio/index.html?p_id=GT_SUBS_1.

34. <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/CongresoUE/ComunicALCAs/ALCAsXIIILeg>.

desconec que, en els temes transcendents per a la Unió Europea, els governs dels estats continuen essent “els senyors dels tractats”.

La funció de control del principi de subsidiarietat es configura com un dels mecanismes, modest però no menyspreable, en l'innovador procés d'associació dels parlaments en el procediment d'adopció de decisions de la Unió Europea.

Aquesta política europea, que podria desenvolupar el Parlament, hauria de tenir com a objectiu fer arribar a les institucions de la Unió Europea les aportacions i interessos de la Generalitat, en àmbits estratègics per al Parlament, per tal que la Unió Europea els pogués conèixer i considerar. Per tal de configurar aquesta estratègia material, una possibilitat podria ser la següent: caldria seleccionar una o diverses accions que es considerin prioritàries o rellevants per als interessos de la Generalitat, d'entre totes les iniciatives i àmbits materials que identifica la Comissió Europea, cada any, en el seu programa de treball.

Aquest és el procediment que duu a terme el Parlament escocès, el qual debat, primer en comissió i posteriorment en el Ple, l'esmentat programa de treball de la Comissió Europea i, per mitjà d'una resolució, identifica aquells àmbits materials i les conseqüents accions que configuraran l'estratègia política del Parlament en aquell any. En aquests àmbits i en l'estratègia definida, el Parlament escocès té el deure d'actuar, en el marc de la Unió Europea.³⁵

Evidentment, qualsevol estratègia realista té com a condició una selecció, precisa i acurada, de les accions i els àmbits materials d'interès, entre tots els que la Comissió Europea avança que desenvoluparà cada any.

Des del meu punt de vista, la definició d'aquesta estratègia podria afavorir que la política de la Unió Europea s'integrés més en el treball quotidià del Parlament. Per tal de configurar aquesta estratègia, s'haurien de distingir dos moments diferents:

- 1) La fase prelegislativa, abans de la proposta formal d'una iniciativa legislativa de la Unió Europea.
- 2) La fase ja pròpiament legislativa, en la qual s'emmarcaria el procediment de control del principi de subsidiarietat.

Ateses les característiques del procediment normatiu de la Unió Europea, aquest moment prelegislatiu, on les institucions europees cerquen informació i comencen a elaborar les seves polítiques, és el moment idoni perquè el Parlament pugui fer arribar a Brussel·les les seves aportacions i interessos.

Tant el Tractat de Lisboa com la pràctica de les institucions permeten aquesta possibilitat. Així, de conformitat amb l'article 2 del Protocol núm. 2 annex al Tractat de la Unió Europea i al Tractat de Funcionament de la Unió Europea, la Comissió Europea té el deure de dur a terme àmplies consultes, tenint en compte la dimensió regional, abans de proposar un acte legislatiu.

De la mateixa manera, la Comissió Europea encoratja, expressament, els parlaments dels estats membres a establir un diàleg polític sobre les seves iniciatives. A través d'aquest diàleg polític, els parlaments poden plantejar les seves observacions sobre tots els aspectes que creguin convenients de les iniciatives de la Comissió.³⁶ La pràctica mostra la utilització d'aquest diàleg polític entre alguns parlaments nacionals i la Comissió Europea.³⁷

Una recomanació del Grup operatiu és, precisament, que la Comissió i el Comitè de les Regions haurien d'informar, en més gran mesura, a les administracions nacionals, regionals i locals, sobre les oportunitats de què disposen per contribuir a l'elaboració de les polítiques des d'una fase inicial. Així mateix, el Grup operatiu proposa que la Comissió hauria d'involucrar, plenament, a les administracions regionals i locals,

35. Orr (2016).

36. Comisión Europea. *Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Una agenda para los ciudadanos. Logrando resultados para Europa*. COM (2006) FINAL, 10 de mayo 2016, p. 10.

37. Parlament de Catalunya (2012a).

en els seus processos de consulta i en les seves avaluacions d'impacte territorial de les iniciatives de la Unió Europea.

A parer meu, aquestes previsions relatives a les administracions regionals haurien d'incloure també als parlaments regionals amb competències legislatives, en cas que no fos aquesta la voluntat del Grup operatiu.

Si no hi ha aquesta anàlisi prèvia i de seguiment, des de l'inici, del contingut de les iniciatives de la Unió Europea, el procediment de control del principi de subsidiarietat esdevé un procediment més formal que material, atès que és difícil fer una anàlisi de contingut amb el breu termini previst pels tractats i més difícil encara configurar una estratègia política d'un parlament. En conseqüència, sense aquesta anàlisi prèvia, la funció parlamentària de control del principi de subsidiarietat esdevé un exercici d'interès més per a tècnics o acadèmics que per a diputats.

5.2. L'establiment d'un diàleg i cooperació sistemàtics amb totes les institucions implicades

El compliment eficaç de la funció de control del principi de subsidiarietat requereix, des del meu punt de vista, un constant flux d'informació i un diàleg continuat amb totes les institucions implicades. Aquest flux constant de dades i valoracions permetria una visió íntegra dels problemes i solucions que es plantegen.

En primer lloc, l'accés a la informació i al criteri tècnic del Govern, esdevé un element essencial perquè el Parlament pugui formar la seva opinió amb relació a les iniciatives legislatives de la Unió Europea. En aquest marc, voldria destacar que, fruit de la pràctica, s'han establert mecanismes pràctics de col·laboració entre el Parlament i el Govern que han funcionat, des del meu punt de vista, satisfactòriament.³⁸

En segon lloc, caldria enfortir la cooperació entre el Parlament de Catalunya i la Comissió Mixta per a la Unió Europea, de cara al fet que els dictàmens i opinions del Parlament es tinguessin en compte. Cal remarcar, pel que fa als efectes jurídics dels dictàmens del Parlament, que la regulació de la Llei relativa a la Comissió Mixta no té en compte la natura de les competències autonòmiques afectades pels projectes d'actes legislatius de la Unió Europea. La lògica jurídica exigeix que, en els casos en què els projectes d'actes legislatius de la Unió Europea incideixin en les competències exclusives de la Generalitat de Catalunya, els dictàmens del Parlament i les seves observacions s'incloguin, harmonitzadament, en el dictamen final que la Comissió Mixta envii a les institucions de la Unió Europea.

Finalment, un diàleg sistemàtic entre el Parlament de Catalunya i les institucions de la Unió Europea, en especial la Comissió i el Parlament Europeu, afavoriria, de forma notable, l'accés a una informació rellevant i immediata de les iniciatives i estratègies de la Unió Europea i possibilitaria, en definitiva, un compliment adequat de la funció de control del principi de subsidiarietat.

En aquest sentit, el Tractat de Lisboa ha augmentat les possibilitats de cooperació interparlamentària entre el Parlament Europeu i els parlaments nacionals dels estats membres.

Així mateix, la intensificació de la cooperació interparlamentària, tant en el pla de l'Estat espanyol, com en el pla de la Unió Europea, també afavoriria l'intercanvi d'informació immediata sobre els aspectes d'interès comú de les iniciatives legislatives de la Unió Europea així com dels eventuais dictàmens adoptats.

El Grup operatiu recomana que els legisladors de la Unió Europea considerin la possibilitat de convidar els representants de les administracions locals i regionals a les seves reunions o que se celebrin audiències i altres actes.

Així mateix es recomana que els parlaments nacionals i regionals utilitzin, de manera més eficaç, les plataformes d'intercanvi d'informació, com són l'IPEX, en el

marc del Parlament Europeu i els parlaments nacionals i el REGPEX, en el marc dels governs i parlaments regionals.

En aquest context, cal destacar el paper que podria desenvolupar la CALRE (Conferència d'Assemblees Legislatives Regionals de la UE), com a organització que acull a presidents de parlaments regionals amb competències legislatives en el marc de la Unió Europea. La seva actuació conjunta podria articular una massa crítica entorn d'una proposta legislativa de la Unió Europea, que podria ser més efectiva que una actuació parlamentària individual. A més, cal destacar que la CALRE té un Grup de treball sobre el principi de subsidiarietat.

L'existència, en el Parlament, d'un òrgan amb funcions específiques sobre la Unió Europea, com és el Grup de treball, podria afavorir l'establiment d'una sèrie de relacions, en la mesura que fos possible, institucionalitzades i estructurades, per una banda, amb el Govern i la Comissió Mixta i, per una altra banda, amb les institucions de la Unió Europea, en especial, amb la Comissió Europea i el Parlament Europeu, i altres parlaments.

Aquestes relacions podrien formalitzar-se mitjançant acords institucionals de col·laboració.

Alguns parlaments regionals de la Unió Europea han desenvolupat una estratègia proactiva basada en un diàleg sistemàtic, tant amb les institucions internes com amb les institucions de la Unió Europea. En aquest marc, voldria destacar l'experiència de l'Assemblea regional de les Marques, la qual va aconseguir que la Comissió d'Agricultura del Parlament Europeu aprovés una esmena sobre el contingut de la proposta de reglament de modificació del Reglament núm. 1698/2005 relatiu a l'ajuda al desenvolupament rural per mitjà del Fons Europeu de Desenvolupament rural. L'Assemblea legislativa de les Marques va desenvolupar una estratègia basada en un diàleg sistemàtic, tant amb el Senat italià, com amb les institucions de la Unió Europea, i va enviar la seva proposta a la Comissió i al Parlament Europeu.³⁹ Aquesta experiència constitueix un exemple significatiu d'un exercici de bon govern multinivell en el marc de la Unió Europea, en què els parlaments regionals amb competències legislatives tenen un paper.

5.3. El reforçament dels mitjans personals i materials adequats per assumir les obligacions derivades del Tractat de Lisboa

Des del meu punt de vista, el Parlament de Catalunya hauria de seguir l'exemple dels parlaments que estan reforçant la seva capacitat europea per mitjà de l'establiment d'unitats orgàniques dedicades a l'estudi i selecció del dret de la Unió Europea i, en especial, dels documents inicials del seu procediment legislatiu. Es tracta d'una condició més pragmàtica que teòrica que, al meu entendre, és fonamental.

En aquest sentit, cal destacar que la Mesa del Parlament va crear, el 31 de desembre de 2017, l'Oficina d'Acció Exterior i de Relacions amb la Unió Europea, posteriorment modificada i anomenada Oficina d'Acció Exterior, Cooperació Interparlamentària i de Relacions amb la Unió Europea, el 20 de desembre de 2018, amb les funcions, entre d'altres, d'assessorar jurídicament en la funció de control del principi de subsidiarietat dels actes legislatius de la Unió Europea.⁴⁰ Aquesta oficina està, en l'actualitat, en procés d'estructuració personal i material.

També cal assenyalar que la Mesa va adoptar el 30 de juliol del 2018 el Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, on s'intenta definir els objectius, les finalitats estratègiques, els països prioritaris, i àrees geogràfiques preferencials així com les principals propostes d'actuació exterior del Parlament de Catalunya. Així, per primer cop, el Parlament disposa d'un document que intenta ordenar els objectius de l'acció exterior.⁴¹

39. Parlament de Catalunya (2012a).

40. BOPC núm. 330, de 13 de febrer de 2017 i BOPC núm. 247, de 29 de gener de 2019.

41. <https://www.parlament.cat/web/activitat-parlamentaria/pla-exterior/index.html>.

A títol d'exemple, en aquest Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea, s'estableixen les propostes d'actuació següents, que poden afavorir la funció de control del principi de subsidiarietat:

- L'anàlisi jurídica de documents legislatius preparatoris, en el procés legislatiu de la Unió Europea, com el programa anual de treball de la Comissió Europea.
- L'anàlisi d'iniciatives legislatives de la Unió Europea d'especial rellevància per la Generalitat de Catalunya.
- El foment d'una relació permanent amb les institucions de la Unió Europea, en especial amb el Parlament Europeu i la Comissió Europea.
- La reivindicació dels mecanismes de cooperació interparlamentària previstos en el Reglament del Parlament Europeu per a la cooperació amb els parlaments nacionals dels estats membres.
- La iniciativa, a través d'una cooperació interparlamentària, de fer realitat una oficina tècnica dels parlaments subestats amb competències legislatives, a la seu del Parlament Europeu.
- L'establiment d'una relació de col·laboració permanent amb la Delegació de la Generalitat davant la Unió Europea.
- El foment de la coordinació i cooperació entre comissions parlamentàries especialitzades en temes de la Unió Europea.
- La reactivació de la Network of Regional European Committees (NORPEC) amb els parlaments d'Escòcia i Flandes, i del País Basc.

En conseqüència, el Parlament disposa d'una sèrie de propostes d'acció concretes, en el marc de la Unió Europea que, en el cas que s'executessin, podrien afavorir, notablement, el compliment de la funció de control del principi de subsidiarietat.

6. Consideracions finals

Primera: El compliment efectiu i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat requeriria, des del punt de vista parlamentari, que els grups parlamentaris assumissin la voluntat política per aplicar les potencialitats d'aquest procediment i altres vies en el marc del procés legislatiu de la Unió Europea. En aquest sentit, aquesta funció s'hauria d'emmarcar en una estratègia més àmplia del Parlament amb relació a la política de la Unió Europea, que es manifestés a través d'una cooperació i diàleg sistemàtics amb altres institucions implicades.

Segona: A partir de la pràctica del Parlament de Catalunya, esmentada en aquest article, s'ha constatat que només quan els serveis del Parlament preparen i elaboren una proposta de dictamen, que després els grups parlamentaris han d'esmenar o validar, el Parlament exerceix de forma autònoma aquesta funció parlamentària.

Al contrari, la pràctica d'incloure únicament les observacions del Govern, sense aportacions dels grups parlamentaris, condueix al fet que, materialment, aquesta funció s'exerceix pel Govern i no pas pel Parlament.

Tercera: El compliment efectiu i autònom de la funció de control del principi de subsidiarietat requeriria, des d'un punt de vista de l'administració parlamentària, el reforçament dels mitjans personals i materials del Parlament, per tal de donar suport als diputats en la capacitat tècnica d'anàlisi de les iniciatives de la Unió Europea.

Quarta: En el pla de la Unió Europea, seria convenient que es reconsiderés una reforma del procediment de control del principi de subsidiarietat, que superés alguns dels problemes assenyalats i que permetés, fonamentalment, que els parlaments, tant nacionals com regionals amb competències legislatives, poguessin fer arribar al legislador de la Unió els seus plantejaments i interessos sobre el contingut dels projectes d'actes legislatius.

Referències bibliogràfiques

- Arrufat Cárdua, Alberto-Delfin. (2009). *Asambleas autonómicas y acción exterior*. València: Corts Valencianes.
- Conseil de l'Union Européene. (2009). *Donner corps à une idée Europe*. Bruxelles: Bruylant.
- El català reconegut pel Parlament Europeu* (Col·lecció “Temes d'Actualitat”, núm. 2). (1990). Estrasburg: Generalitat de Catalunya.
- Elorriaga Fernández, Gabriel. (2001). La diplomacia parlamentaria. *Revista de las Cortes Generales*, 54, 7-20.
- Estella de Noriega, Antonio. (2000). *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces.
- Fernández Esteban, María Luisa. (1996). *El principio de subsidiariedad en el ordenamiento europeo*. Madrid: McGraw-Hill.
- Fromage, Diane. (2015). *Les Parlements dans l'Union Européenne après le Traité de Lisbonne*. París: L'Harmattan.
- Héraud, Guy. (1968). *Les principes du fédéralisme et la Fédération Européenne*. París: Presses d'Europe.
- Martínez, Miguel Ángel. (2001). Las relaciones internacionales entre los Parlamentos y la política exterior de los Gobiernos. *Revista de las Cortes Generales*, 53, 7-52.
- Palomares Amat, Miquel. (2005). *Parlaments regionals i procediment d'adopció de decisions a la Unió Europea* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 21). Barcelona: Parlament de Catalunya.
- Palomares Amat, Miquel. (2011). La participación del Parlamento de Cataluña en la aplicación y control del principio de subsidiariedad. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 38, 19-58.
- Palomares Amat, Miquel. (2015). El Parlamento de Cataluña y la Unión Europea. Dins Paz Andrés Saénz de Santa María i Juan Ignacio Ugartemendia Eceizabarrena, *El Parlamento Europeo: ¿Esta vez es diferente?* (p. 265-272). Oñati: Instituto Vasco de Administración Pública.
- Palomares Amat, Miquel. (2016). *La participació del Parlament de Catalunya en l'Assemblea Parlamentària de la Francofonia. La participation du Parlement de Catalogne à l'Assemblée parlementaire de la Francophonie* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 37). Barcelona: Parlament de Catalunya.
- Parlament de Catalunya. (2005). *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 22).
- Parlament de Catalunya. (2010a). *El control del principi de subsidiarietat* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 30).
- Parlament de Catalunya. (2010b). *L'aplicació parlamentària del principi de subsidiarietat* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 31).
- Parlament de Catalunya. (2012a). *Les relacions entre els parlaments regionals amb competències legislatives i la Comissió Europea en la fase inicial del procés legislatiu de la Unió Europea* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 33).
- Parlament de Catalunya. (2012b). *La dimensió regional del principi de subsidiarietat i la seva aplicació pràctica a Catalunya* (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 34).
- Stavridis, Stelios. (2019). La diplomacia parlamentaria: El papel de los Parlamentos en el mundo. *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 187-206.
- Timmermans, Christiaan Willem Anton. (2010). Context històric del principi de subsidiarietat i paper que hi té el Tribunal de Justícia de les Comunitats Europees. Dins *El control del principi de subsidiarietat* (pàg. 14-28) (Col·lecció “Testimonis Parlamentaris”, núm. 30). Barcelona: Parlament de Catalunya.

Referències documentals

Catalunya. [Llei 16/2014, del 4 de desembre, d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea](#). (DOGC, núm. 6768, 11/12/2014).

Comissió Europea. [Informe sobre el Grupo Operativo sobre subsidiariedad, proporcionalidad y “hacer menos pero de forma más eficiente”](#).

Espanya. [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 la seva adaptació al Tractat de Lisboa de 13 de desembre de 2007](#). (BOE, suplement en llengua catalana, núm. 308, 23 de desembre de 2009)

Orr, Katy. (4/7/2016). [Intervenció en la Taula rodona “[Més enllà de la Subsidiarietat. L'impacte dels parlaments en la definició de les polítiques de la Unió Europea](#)”]. Institut d'Estudis Autonòmics.

Sentència del Tribunal de Justícia de 10 de desembre 2001, British American Tobacco (Investments) c. Imperial Tobacco, C-491/01, Rec. p. I-11453.

Sentència del Tribunal de Justícia de 12 de novembre de 1996, Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte contra Consejo de la Unión Europea. As.C-84/94, ap.47 i 55.

Sentència del Tribunal de Primera Instància de 27 de setembre de 2006, Glaxo-SmithKline Services/ Commission, T-168/01, Rec. p. II-2969.

5 Espai de documentació de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior en el web del Parlament i dossier temàtic núm. 07

El principi de subsidiarietat



DT núm. 07 - El principi de subsidiarietat

Actualització: 4 de juliol de 2025

Informació facilitada per: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació

Definició

Parlament Europeu. El principi de subsidiarietat. Definició i objectius
Fitxa tècnica UE. 2025

Marc jurídic

Unió Europea

- Tractat de la Unió Europea. Arts. 5 i 12.
Pàgines 19 i 22
- Tractat de funcionament de la Unió Europea. Arts 69 i 352
Pàgines 66 i 163
- Protocol núm. 1. Sobre el paper dels parlaments

Espanya

- Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea
Text consolidat
- Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de septiembre de 1995, sobre el desarrollo de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la cual se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea



Espai de documentació de la Comissió d'Unió Europea i Acció Exterior. XV legislatura

Actualització: 23 de maig de 2025

Informació facilitada per: Departament de Gestió Documental i Recursos d'Informació

Acció exterior | Unió Europea | Cooperació al desenvolupament | Foment de la Pau
Altres Productes Documentals

Acció exterior

Marc normatiu

- Catalunya
- Espanya

Planificació estratègica

- Parlament de Catalunya. Pla d'acció exterior i de relacions amb la Unió Europea del Parlament de Catalunya

Organismes Internacionals. Tractats. Convenis. Acords. Recomanacions

- Tractats. Convenis. Acords. Recomanacions

Informació complementària

- Generalitat de Catalunya. Departament d'Unió Europea i Acció Exterior
- Diccionari de relacions internacionals. TERMCAT







PARLAMENT DE CATALUNYA