

# REGIONES Y UNIÓN EUROPEA TRAS EL TRATADO DE LISBOA. EL COMITÉ DE LAS REGIONES, LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL DESAFÍO DE LA «MULTILEVEL GOVERNANCE»

Laura Frosina\*

## SUMARIO

1. Regiones, Unión Europea y democracia de proximidad tras el Tratado de Lisboa.
2. El reforzamiento del papel del Comité de las Regiones como defensor de la subsidiariedad.
3. Las reformas de 2012: el Protocolo de cooperación con la Comisión Europea y la nueva estrategia para el control de subsidiariedad.
4. Los Parlamentos regionales y el «early warning system».
5. Mecanismos de cooperación interparlamentaria y «best practices» regionales. Antecedentes de derecho comparado.
6. Comparación de la experiencia italiana y española.
7. Conclusiones.

## 1. REGIONES, UNIÓN EUROPEA Y DEMOCRACIA DE PROXIMIDAD TRAS EL TRATADO DE LISBOA

Los recientes desarrollos del proceso de integración europea y los fenómenos de regionalización y federalización de los Estados miembros estimulan la reflexión en profundidad sobre el papel de las Regiones en la «multilevel governance» europea<sup>1</sup>. La participación regional en las dinámicas de integración europea representa un factor indispensable tanto para el mantenimiento del equilibrio constitucional en los Estados miembros, como en el proceso de democratización de la Unión Europea<sup>2</sup>. A

\* Investigadora de Derecho público comparado. “Sapienza” Universidad de Roma.  
Traducido del italiano por Augusto Aguilar Calahorra

<sup>1</sup> En ausencia de una precisa definición institucional de Región, expresión en la que pueden incluirse entes profundamente diferenciados, se ha difundido la tendencia, recibida también en los documentos comunitarios, a considerar la Región como el ente público territorial de nivel inmediatamente inferior al estatal dotado de autogobierno político. V. G. IURATO, *Le Regioni italiane e il processo decisionale europeo. Un'analisi neo istituzionalista*, Milán, Giuffrè, 2005, p. 38.

<sup>2</sup> Sobre estos aspectos se reenvía, en particular, a la reflexión de L. TORCHIA, “Regioni e Unione europea: temi e problemi”, *Le Regioni*, n° 3/4, 2000, p. 496 y ss; F. LARAT, “Le Regioni nel

nivel nacional, la participación de las Regiones es un elemento esencial para detener la fuga de competencias hacia niveles superiores y para preservar la estabilidad constitucional inherente a las relaciones centro-periferia. Desde la perspectiva europea, la integración regional favorece un acercamiento de los ciudadanos a las políticas y las instituciones europeas y contribuye al desarrollo de un modelo de democracia de proximidad<sup>3</sup>.

El Tratado de Lisboa, pese a no cumplir las mejores expectativas, ha introducido numerosos avances en el ámbito de la integración regional<sup>4</sup>. En particular, se ha reconocido a los entes subestatales como parte integrante de la estructura política y constitucional de los Estados miembros; se ha incluido el respeto al sistema de las autonomías locales y regionales entre los principios fundamentales de la Unión (art. 4.2 TUE); se ha identificado la cohesión territorial, punto clave de la política regional, entre los objetivos fundamentales de la Unión (art. 3.3, c. 3 TUE); y se ha realizado una referencia a la proximidad del artículo 10 del TUE dedicado al principio de la democracia representativa<sup>5</sup>. Además de tales reconocimientos de tipo formal, el Tratado ha introducido novedades significativas en relación al principio de subsidiariedad que se traducen sustancialmente en una nueva formulación del mismo y

sistema di multilevel governance. Adattare e trasformare la *governance* e le sue sfide”, *Istituz. federal.*, n° 1, 2004, p. 89 y ss.; y F. MORATA, “Come migliorare la governance democratica europea con le Regioni”, p. 23 y ss; F. G. PIZZETTI, “Metodi intergovernativi, Metodi «comunitari» e multilevel governance per il governo degli ordinamenti sopranazionali: profili problematici ed aspetti evolutivi”, en P. BILANCIA, *Federalismi e integrazioni sopranazionali nell’arena della globalizzazione. Unione europea e Mercosur*, Milán, Giuffrè, 2006, p. 268 y ss.

<sup>3</sup> Sobre el concepto de democracia de proximidad v. J. MORAND DEVILLER, “A proposito della “Democrazia di prossimità”, *Dir. e soc.*, n° 4, 2002, p. 597 y ss.; M. R. FERRARESE, *La governance tra politica e diritto*, Bologna, Il Mulino, 2010, p. 211-218; P. ROSANVALLON, *Democratic Legitimacy: impartiality, reflexivity, proximity*, Princeton, Princeton University, 2011.

<sup>4</sup> Sobre las novedades del Tratado de Lisboa concernientes a las autonomías territoriales se reenvía a P. De PASQUALE, A. PATRONI GRIFFI, “Principio di sussidiarietà e dimensione territoriale”, en A. LUCARELLI, A. PATRONI GRIFFI (Dir.), *Dal Trattato costituzionale al Trattato di Lisbona*, Nápoles, Editoriale Scientifica, 2009, 329 ss.; L. CHIEFFI, “La partecipazione delle autonomie regionali alla elaborazione della decisione comunitaria: dalla gestione dei fondi strutturali alla più recente riforma introdotta dal Trattato di Lisbona”, en G. D’IGNAZIO (Dir.), *Multilevel constitutionalism tra integrazione europea e riforme degli ordinamenti decentrati*, Milán, Giuffrè, 2012, p. 177.

<sup>5</sup> Este artículo aclara que la Unión Europea se basa en la democracia representativa y parecería referirse, implícitamente, a los Parlamentos regionales, los cuáles deben concurrir, junto a los Parlamentos nacionales y el europeo, al funcionamiento de la democracia europea. Sobre este artículo v. L. DOMENICHELLI, *Le Regioni nella Costituzione europea. Elogio delle virtù nascoste della consultazione*, Milán, Giuffrè, 2007, p. 168 y ss.

una mayor implicación de los niveles subestatales en el procedimiento de consulta pre-legislativa en el marco de los nuevos mecanismos de control parlamentario («ex ante») y jurisdiccional («ex post») para tutelar su correcta aplicación. El Tratado ha cumplido, «in primis», un «restyling» del principio de subsidiariedad, extendiendo su dimensión aplicativa a nivel regional y local, y superando así la anterior configuración que circunscribía su aplicación al ámbito de las relaciones entre Unión Europea y Estados miembros (art. 5.3 TUE)<sup>6</sup>. Ha revalorizado también la participación de los niveles subestatales en la fase pre-legislativa, concediéndole un carácter cada vez más prescriptivo a la necesidad de la Comisión Europea de consultar a las autoridades regionales y locales, y obligando a aquella a acompañar cada proyecto de acto legislativo con una ficha (conocida como ficha de subsidiariedad) que ofrezca elementos suficientes para valorar el respeto de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad n. 2, art. 2)<sup>7</sup>. Sobre el plano del control preventivo del principio de subsidiariedad, el sistema de Alerta temprana, o «early warning system», ha introducido un mecanismo innovador que permite a cada Parlamento nacional, obligado a consultar en su caso a los Parlamentos regionales con potestad legislativa, a intervenir en la llamada fase ascendente del derecho europeo para verificar si los proyectos de actos legislativos respetan el principio de subsidiariedad (Protocolo

<sup>6</sup> La nueva reglamentación obliga a la Unión a intervenir en sectores de competencia concurrente sólo cuando los objetivos de la acción prevista no puedan conseguirse de forma suficiente por los Estados miembros, tanto a nivel central como periférico, pero pueden ser alcanzados a nivel europeo en razón de su dimensión o de los efectos ligados a tal acción. Sobre la evolución del principio de subsidiariedad en la UE v., entre otros, P. BILANCIA, “Il carattere bifronte del principio di sussidiarietà”, en P. BILANCIA, F. PIZZETTI (Coords.), *Aspetti e problemi del costituzionalismo multilivello*, Milán, Giuffrè, 2004, p. 129; F. IPPOLITO, *Fondamento, attuazione e controllo del principio di sussidiarietà nel diritto della Comunità e dell’Unione europea*, Milán, Giuffrè, 2007; A. M. RUSSO, “Sussidiarietà e multilevel constitutionalism principio ‘metacostituzionale’ del contrapunctual law europeo”, en G. D’IGNAZIO (Dir.), *op. cit.*, p. 249 y ss.

<sup>7</sup> La fórmula literal utilizada induce a pensar que el dictamen previo debe ser obligatorio, igual que resulta obligatoria la motivación de la falta de consulta en los casos de extraordinaria urgencia (el art. 2 del Protocolo n. 2 abandona el uso del condicional: ahora la Comisión ya no “debería proceder” sino que “procederá a amplias consultas”, “estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas”). Sigue siendo ambigua, sin embargo, la expresión “en casos de”, que parecería dejar cierta discrecionalidad a la Comisión a la hora de decidir si consultar o no a las autoridades regionales y locales; discrecionalidad que, sin embargo parece desaparecer con la previsión de la presentación obligatoria de la llamada ficha de subsidiariedad. Sobre este aspecto v., en particular, G. FIENGO, “La valorizzazione della dimensione regionale nel Trattato di Lisbona: il ruolo del Comitato delle Regioni”, *Dpce*, n° 1, 2012, p. 25.

n. 2, art. 6)<sup>8</sup>. Finalmente, en lo que concierne al control jurisdiccional, el Tratado de Lisboa, incluso sin satisfacer las más ambiciosas exigencias de las Regiones, ha ofrecido nuevas posibilidades para promover, si bien indirectamente, una acción jurisdiccional en defensa de sus competencias. El artículo 8, c. 2., del Protocolo n. 2, establece que cualquier Estado miembro, a instancias del Parlamento nacional o de una de sus Cámaras, y el Comité de las Regiones, de forma limitada a las materias para las que se requiere su dictamen previo, pueden presentar recurso contra actos legislativos que violen el principio de subsidiariedad. La principal novedad consiste realmente en la inclusión del CdR entre los sujetos legitimados para acudir directamente al Tribunal de Justicia, ante el que puede presentar recurso no sólo para tutelar el principio de subsidiariedad, sino también en defensa de sus prerrogativas conforme al art. 263.3 TFUE.

De las novedades descritas emerge un marco parcialmente renovado que reconoce un mayor protagonismo a las autonomías territoriales en el contexto de la UE, aunque sea imponiendo la necesidad de que continúen valiéndose prevalentemente de la mediación de sus respectivos Estados en sus relaciones con las instituciones europeas. El enfoque adoptado se inclina hacia una Europa con las Regiones<sup>9</sup>, en la que se extiende la aplicación del principio de subsidiariedad y una mayor participación de las Regiones en la formación y la ejecución de las políticas y normas europeas, para avanzar hacia una democracia de proximidad en la que las decisiones se tomen “de la forma más cercana y abierta posible al ciudadano” (art. 10.3 TUE).

Asentadas tales premisas, el objetivo de este estudio es el de profundizar el papel del Comité de las Regiones y de los Parlamentos regionales en el renovado cuadro normativo trazado por el Tratado de Lisboa. Deteniéndonos en las principales reformas con las que se ha dado aplicación a las disposiciones relativas al control del principio de subsidiariedad. De forma específica se analizarán las modificaciones del CdR y aquellas introducidas para promover la participación de los Parlamentos regionales en el «early warning system». En este contexto se prestará especial atención a las experiencias regionales italiana y española. El trabajo se concluirá con una reflexión sobre la contribución de las Regiones al proceso de la democratización de la UE.

<sup>8</sup> Sobre este procedimiento v. *infra*, epig. 5.

<sup>9</sup> M. BRUNAZZO, *Le Regioni italiane e l'Unione europea. Accessi istituzionali e di politica pubblica*, Roma, Carocci, 2005; C. AGUILERA DE PRAT, “De la Europa de las Regiones a la Europa con las Regiones”, *Revista d'Estudis Autònoms i Federals*, n° 2, 2006, p. 47; A. M. CARMONA CONTRERAS, “La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa ¿Nada nuevo bajo el sol?”, *Teoría y realidad constitucional*, n° 23, 2009, p. 252; J. M. CORTES MARTÍN, “El Tratado de Lisboa y las regiones”, *Revista de Estudios Regionales*, n° 86, 2009, p. 273.

## 2. EL REFORZAMIENTO DEL PAPEL DEL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO DEFENSOR DE LA SUBSIDIARIEDAD

Entrando en el análisis del Comité de las Regiones, es posible observar que en el Tratado de Lisboa, además de reconocerse legitimación activa para acudir al Tribunal de Justicia, se ha reforzado su posición en el ámbito de las relaciones con las demás instituciones europeas y en el proceso decisorio de la UE<sup>10</sup>. El mandato del Comité de las Regiones ha sido prolongado de cuatro a cinco años, alineándose así con la duración del resto de instituciones europeas. Se han ampliado también los sectores materiales en los que se exige consulta al Comité como, por ejemplo, en el ámbito de la energía y de cambio climático. La consulta dirigida desde el Parlamento Europeo ha pasado de ser facultativa a obligatoria, y se ha especificado además que el Comité podrá ser consultado cada vez que el Parlamento, la Comisión o el Consejo lo retengan oportuno, especialmente en los casos concernientes a la cooperación transfronteriza.

Las modificaciones aprobadas han permitido al CdR obtener una presencia más incisiva en todas las fases del proceso legislativo europeo desde los actos preparatorios, la modificación, hasta el control de los actos legislativos con incidencia directa en los entes locales y regionales. Para adecuarse a los cambios previstos en el Tratado el CdR ha adoptado, en la misma semana en que entró en vigor, un nuevo reglamento interno (Reg.) para hacer operativos sus nuevos derechos y ejercer eficazmente sus atribuciones<sup>11</sup>. A la luz de tales innovaciones parece oportuno reconstruir el papel y las competencias del CdR en las diversas fases del «EU law-making process», teniendo en cuenta que su deber principal es el de cooperar con las demás instituciones europeas para dar cumplimiento al control de subsidiariedad lo más rápidamente posible y promover así la aprobación de una legislación de calidad que respete tal principio.

En la fase pre-legislativa el Comité desarrolla una función de impulso y una acción de intermediación entre la Comisión y los actores regionales y locales implicados en la valoración del impacto social, económico y, sobre todo, regional de

<sup>10</sup> Sobre el reforzamiento del papel del Comité de las Regiones v. S. RICCI, “The Committee of the Region and the Challenge of European Governance”, en C. PANARA, A. DE BECKER (dir.), *The Role of the Regions in EU Governance*, Heidelberg, Springer, 2011, 109; L. DOMENICHELLI, “Il Trattato di Lisbona: un decisivo passo in avanti per le autonomie territoriali”, *Cittadinanza europea*, n° 1/2, 2010, p. 168.

<sup>11</sup> El reglamento aprobado por el CdR el 3-12-2009 fue publicado en el DOUE, serie L, 9-1-2010, y entró en vigor el 10-1-2010.

las políticas y iniciativas legislativas europeas. El Comité examina previamente el programa anual de trabajo enviado por la Comisión y produce «outlook opinions» sobre las políticas de la UE así como estudios de impacto de cada propuesta que se pretenda aprobar. De esta forma realiza un control sobre el principio de subsidiariedad no sólo durante la actividad consultiva sino desde el momento de la definición de las políticas y de cada propuesta legislativa.

Conforme avanza el proceso legislativo el Comité es consultado por las instituciones europeas competentes sobre el proyecto de actos legislativos atinentes a los ámbitos materiales en los que la consulta es obligatoria, o sobre cualquier otro proyecto en el que se considere oportuno. En esta fase el Comité elabora proyectos de dictamen por medio de la Comisión competente por materia que deben ser posteriormente aprobados por la Asamblea plenaria del órgano. La acción consultiva del Comité no termina en la redacción de este dictamen, sino que tiene derecho a intervenir expresando nuevas opiniones en el caso de revisión del proyecto, en caso de que las propuestas legislativas sufran alteraciones y modificaciones importantes en el curso del procedimiento legislativo. Con este fin, el nuevo reglamento del CdR ha previsto procedimientos simplificados para permitir a la Comisión redirigir rápidamente nuevas peticiones de dictamen sobre proyectos legislativos modificados por las instituciones (art. 52 Reg.)<sup>12</sup>. En el procedimiento legislativo interno, el Comité tiende a desarrollar una función de coordinación y soporte informativo entre las Regiones y Parlamentos regionales a través de la Red de control de la subsidiariedad. Ya en 2007, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Comité activó el «subsidiarity monitoring network» (SMN), al que actualmente se han adherido más de 140 miembros entre Parlamentos nacionales y regionales, Gobiernos regionales, entes locales y regionales, así como asociaciones europeas y nacionales representativas de los intereses regionales y locales<sup>13</sup>. A través del SMN el Comité promueve y coordina el intercambio de información y controla el principio de subsidiariedad tanto en

<sup>12</sup> Tal artículo prevé que cuando la Comisión competente lo considere necesario pueda requerir a la Oficina de la Presidencia que elabore un proyecto de dictamen revisado sobre el tema, confiándolo, preferiblemente y si es posible, al propio relator. La propuesta de dictamen adoptada por la Comisión será sometida a la aprobación del Comité en sesión plenaria.

<sup>13</sup> La composición de la Red de monitorización de la subsidiariedad se aprueba cada año por la Oficina de la Presidencia del CdR. A finales de 2012 la Red contaba con la presencia de 141 miembros pertenecientes a cuatro categorías principales: Parlamentos o Asambleas legislativas regionales, Gobiernos y ejecutivos de Regiones con poderes legislativos, entes locales y regionales no dotados de poder legislativo, asociaciones de entes regionales/locales.

la fase pre-legislativa como en la propiamente legislativa<sup>14</sup>. La finalidad de la Red es la de desarrollar una plataforma de comunicación interactiva entre el Comité y los socios locales y regionales para el intercambio de información y de opiniones sobre política y propuestas legislativas europeas, adecuada para contribuir a que el Comité y sus relatores ejerzan toda actividad ligada al control de la subsidiariedad. Recientemente, en febrero de 2012, se ha activado una nueva base de datos denominada REGPEX («Regional Parliamentary Exchange»), que permite un mutuo intercambio de información y de «best practices» de los Parlamentos regionales en el ámbito de llamado «early warning system»<sup>15</sup>.

Finalmente, en la fase del control ex post, el Comité de las Regiones se encarga, «in primis», de monitorizar la implementación de la legislación europea a nivel regional y local, además de la facultad de recurrir ante el Tribunal de Justicia contra actos legislativos, para los que se requiere su dictamen, que vulneren sus prerrogativas o el principio de subsidiariedad. La facultad de actuar ante el Tribunal de Justicia ha permitido al Comité de las Regiones desarrollar una importante función como garante del respeto y de la correcta aplicación del principio de subsidiariedad y de los derechos al mismo reservados en el ámbito de los mecanismos procedimentales vinculados a la fase de consulta prelegislativa

<sup>14</sup> El «Network funciona» a través de un sitio web “interactivo” que permite a los socios participar en diferentes formas: 1) interviniendo autónomamente a través de la presentación de contribuciones espontáneas sobre política o legislación de la UE (llamadas consultas abiertas); 2) mediante consultas regulares entre los socios organizados en el marco de los trabajos sobre consultas institucionales del CdR (consultas específicas); 3) mediante consultas centradas en la fase pre-legislativa de la UE (es decir, consultas sobre valoraciones de impacto). Además del sitio web, en 2011 se publicó por primera vez una *newsletter* sobre subsidiariedad, en formato digital y en papel, con la finalidad de hacer circular la información sobre la principal actividad desarrollada por la Red y sobre sus principales eventos y proyectos futuros. Sobre la acción y los resultados llevados a cabo por la Red v. los informes anuales sobre la subsidiariedad publicados por el CdR y, en particular el *Informe anual sobre subsidiariedad 2012* (R/CdR 1335/2013).

<sup>15</sup> Se trata de una base de datos cuya consulta se encuentra abierta al público, pero donde sólo los Parlamentos regionales pueden cargar información. REGPEX permite el acceso: a) a un catálogo completo de iniciativas de la UE a partir de 2011; b) al análisis de subsidiariedad efectuado por los Parlamentos regionales de la UE; c) al análisis de subsidiariedad efectuado por la secretaría de la comisión del CdR; d) a las páginas web relevantes en lo concerniente al sistema de alerta temprana como el IPEX, la página web de la Comisión Europea dedicada a los dictámenes motivados de los parlamentos nacionales, el comité para la evaluación del impacto de la comisión, Eur-Lex, Oeil y la página web del Parlamento Europeo dedicada a los Parlamentos nacionales, el registro público de los documentos del Consejo europeo, la Conferencia de los organismos especializados en asuntos europeos de los Parlamento de la UE (COSAC), la base de datos que recoge la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE, la CALRE y la REGLEG.

y de formación del derecho europeo<sup>16</sup>. El nuevo reglamento del CdR, en sus artículos 53 y 54, ha introducido y disciplinado «ex novo» el procedimiento para promover el recurso ante el Tribunal de Justicia, estableciendo que la propuesta pueda ser presentada por el presidente del Comité o por la comisión designada para elaborar el relativo proyecto de dictamen sobre la subsidiariedad, o por parte de cualquier comisión en el caso de recursos por violación de la obligación de consulta. La comisión concreta delibera por mayoría de sus miembros, previa verificación del número legal, y puede someter la propuesta a la Asamblea, o a la Oficina de la Presidencia en los casos en los que la Asamblea no se encuentre en condiciones de tomar una decisión en los plazos establecidos en el artículo 36, j) del Reglamento. Ya sea la Asamblea o sea la Oficina de la Presidencia deben decidir, por mayoría de los votos expresados, sobre la presentación del recurso conforme a los artículos 13, g), y 36, j) del Reglamento. Cuando opten por la presentación del recurso, el Presidente eleva la instancia ante el Tribunal de Justicia por cuenta del Comité<sup>17</sup>.

El marco descrito evidencia cómo en el renovado contexto normativo de la UE se le reconoce, a través del Comité de las Regiones, mayor relevancia a la dimensión regional y local, dado que este órgano, representativo de los entes subestatales a nivel europeo, refuerza sus competencias y asume nuevos e importante poderes acentuando su papel de garante de los intereses territoriales y del principio de subsidiariedad.

### 3. LAS REFORMAS DE 2012: EL PROTOCOLO DE COOPERACIÓN CON LA COMISIÓN EUROPEA Y LA NUEVA ESTRATEGIA PARA EL CONTROL DE SUBSIDIARIEDAD

La necesidad de afrontar de forma adecuada las nuevas competencias ha empujado al Comité de las Regiones a afrontar en los últimos años algunas iniciativas que han

<sup>16</sup> La sola previsión de este recurso desarrolla una función disuasoria de la violación del principio de subsidiariedad y de los canales procedimentales en el ámbito del proceso legislativo. V., por ejemplo, G. FIENGO, *op. cit.*, p. 32, que observa que «l'esperibilità di un rimedio giurisdizionale da parte del Comitato è sufficiente a scoraggiare la Commissione da un uso improprio del suo potere discrezionale nella fase prelegislativa delle consultazioni». El Comité podrá impugnar un acto legislativo aduciendo la falta de consulta, o por falta de motivación en el caso de que ésta no se efectúe. Es dudoso si el respeto formal de la motivación previsto en el art. 2 del Protocolo se refiere sólo a los casos de extrema y urgente necesidad, o a todos aquellos en los que la Comisión no lo haya valorado oportunamente. Cfr. L. DOMENICHELLI, *Il Trattato di Lisbona, op. cit.*, p. 177.

<sup>17</sup> En el segundo caso, conforme al art. 36, j) del Reg., la Oficina de la Presidencia debe someter tal decisión a la Asamblea con ocasión de la sucesiva sesión plenaria que decidirá si mantener o retirar el recurso. En el caso en que la Asamblea, previa verificación del número legal, se pronuncie contra el recurso por mayoría de los votos, el Presidente debe retirarlo.

permitido consolidar su posición institucional. En el 2012, en particular, ha firmado un Protocolo de cooperación con la Comisión Europea y ha aprobado una nueva estrategia interna sobre el control de subsidiariedad. Se trata de dos importantes reformas que han reconocido el papel privilegiado del CdR en el ejercicio de la función de control de subsidiariedad, contribuyendo, respectivamente, a perfeccionar su relación con la Comisión y a mejorar la calidad y eficacia de su actuación.

El nuevo Protocolo sobre la modalidad de cooperación con la Comisión Europea (2012/C102/02), firmado el 16 de febrero de 2012, ha reforzado el diálogo y la cooperación entre las dos instituciones en el ámbito de la programación, el procedimiento legislativo, y sobre todo en la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad.

En la parte dedicada a la Programación, el Protocolo contempla diversos momentos de contacto y consulta entre la Comisión y el CdR dirigidos a reforzar el nivel de coordinación en la programación de los trabajos y las prioridades políticas. Establece que el CdR transmitirá en el primer semestre de cada año a la Comisión una resolución en la que exprese su posición sobre su programa de trabajo, en base a la prioridad política y sobre el seguimiento dado a los dictámenes emitidos.

En el ámbito del procedimiento legislativo el Protocolo solicita un intercambio más rápido de información y documentación entre la Comisión y el Comité, y promueve la presencia de los miembros y funcionarios de la primera en los trabajos y reuniones de la segunda. Especifica que la Comisión debe enviar al Comité el elenco de las propuestas legislativas para las que la consulta es obligatoria, así como aquellas que pueden ser objeto de una consulta facultativa<sup>18</sup>. Confirma el papel más activo del CdR en la actuación de la UE, reconociéndole la facultad de adoptar dictámenes sobre las políticas europeas en los sectores en los que dispone de adecuadas fuentes de información (pto 10). Regula más al detalle la categoría de los nuevos dictámenes, admitidos en los casos en los que las propuestas legislativas en discusión sufran modificaciones sustanciales respecto al momento de su sumisión inicial al CdR y cuando los Tratados no prescriban la consulta obligatoria (pto. 11).

<sup>18</sup> Se reenvía a la Parte I, sección II, pto 9 del Protocolo, donde se aclara que una consulta de tipo facultativo puede efectuarse cuando se den alguna de las siguientes condiciones: que el asunto objeto de examen sea competencia de los poderes reglamentarios o de ejecución atribuidos a los entes descentralizados; que la normativa de la Unión prevista o las medidas nacionales que se deban adoptar para su aplicación puedan afectar directamente a los presupuestos locales o regionales o al funcionamiento de la administración regional o local; que la acción de la Unión contemplada pueda tener un impacto en la cohesión económica, social o territorial; que el futuro acto legislativo sea especialmente sensible respecto de la subsidiariedad; que las medidas que se pretenda adoptar estén destinadas a informar y sensibilizar a los ciudadanos europeos sobre las políticas de la Unión Europea en ámbitos que sean competencia del Comité.

En lo que respecta a la actividad, el Protocolo insiste en la necesidad de intensificar la cooperación entre la Comisión y el Comité para incrementar sinergias, particularmente en el marco de la estrategia «Europa 2020». Reitera, por otro lado, el papel en la coordinación e intermediación del Comité de las Regiones en las relaciones con los demás actores institucionales y promueve el desarrollo de una estrategia de consulta de los entes regionales y locales para actuar, en colaboración con la Comisión, a lo largo del proceso decisorio europeo. En esta óptica, el CdR está llamado a desarrollar un diálogo territorial en el marco de la nueva «governance» dentro de la estrategia «Europa 2020» con vistas al Consejo europeo de primavera (pto. 17).

La parte del Protocolo más significativa es aquella dedicada a la aplicación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y la gobernanza multinivel. En esta se confirma el papel privilegiado del CdR en el control de tal principio, tanto en la fase de consulta pre-legislativa como en aquella legislativa<sup>19</sup>. Se refuerza, además, el espíritu de estrecha colaboración que debe animar las relaciones entre la Comisión y el Comité en todas las fases del proceso legislativo, sobre todo en la valoración del impacto de los actos jurídicos, para prevenir eventuales conflictos jurisdiccionales y promover una cultura más amplia de la subsidiariedad. Desde esta perspectiva se prevé que el Comité transmita a la Comisión los resultados de la consulta operados a través del «network»; concordar con ésta las prioridades sobre el requerimiento de un control específico del principio de subsidiariedad y proporcionalidad; e informar a los co-legisladores de las supuestas violaciones de la subsidiariedad en las propuestas legislativas en discusión.

Las disposiciones examinadas establecen, por tanto, una comunicación y una cooperación más estrecha entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, sobre todo para permitir a este último el desarrollo más incisivo de su actuación de control del principio de subsidiariedad en la producción legislativa europea. En una dirección similar se ha orientado también la nueva estrategia para el control de la subsidiariedad, que ha sido aprobada el 2 de mayo de 2012 por la Oficina de la Presidencia del Comité de las Regiones. El objetivo general de la nueva estrategia es, de hecho, el de convertir el Comité en el punto de referencia de la aplicación del principio de subsidiariedad de la UE e implementar la eficacia de su acción durante todo el procedimiento decisorio<sup>20</sup>. En el documento se aclara que la estrategia tiene como objetivos específicos el reforzamiento de la estructura de gobernanza en el control de subsidiariedad por el CdR;

<sup>19</sup> Parte III, pto. 2.3, prevé que «La Comisión y el CdR comparten periódicamente información en materia de control de subsidiariedad sobre todo en el caso de dictámenes de los Parlamentos nacionales y regionales».

<sup>20</sup> V. el documento *Control de subsidiariedad: una estrategia revisada por el Comité de las Regiones* (RCdR 606/2012, p.to 7, lett. a) en [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

la elaboración de una aproximación global que permita el control de la subsidiariedad durante todo el proceso decisorio; y la consolidación de la preparación del CdR ante posibles recursos al Tribunal de Justicia. Para alcanzar tales objetivos se han aprobado diversas modificaciones en la programación y en la organización interna del CdR, mediante la introducción de nuevos instrumentos, procedimientos y métodos de trabajo. La nueva programación se funda principalmente en la acción conjunta del grupo de expertos en subsidiariedad y del grupo directivo de la subsidiariedad, que representan los instrumentos más novedosos de la estrategia, así como en relación a un mecanismo de identificación precoz de las iniciativas europeas que requieren un control prioritario de subsidiariedad (llamado «early flagging system»). El grupo de expertos está compuesto por funcionarios de la Red, expertos en materia de subsidiariedad con sólidos conocimientos del derecho de la UE; está llamado a auxiliar y asistir al grupo directivo de la subsidiariedad, y si es necesario, a los ponentes de las comisiones del CdR, ya sea en la fase preliminar o en la de monitorización de la subsidiariedad. La principal función de tal grupo es la de operar una selección preventiva de las iniciativas que presentan un interés prioritario bajo el perfil de la subsidiariedad y transmitir el listado al grupo directivo. Este último grupo, compuesto por un coordinador en materia de subsidiariedad para cada grupo político y por el coordinador de la Red de subsidiariedad, se ocupa en líneas generales de la coordinación y el seguimiento político de la actividad de control de la subsidiariedad desarrollado por el Comité a lo largo del año<sup>21</sup>. En particular, éste dirige, compone y transmite a la Oficina de la Presidencia el programa de trabajo anual en materia de subsidiariedad, las cuestiones de interés prioritario determinadas en el ámbito del propio programa, y formula sugerencias sobre los instrumentos más apropiados que el SMN debe adoptar en el curso del procedimiento legislativo. Sobre el programa de trabajo definitivamente aprobado se activa un sistema interno de identificación precoz («early flagging system») de los proyectos legislativos y no legislativos de la UE que podrían suscitar cuestiones sobre la subsidiariedad y requerir la intervención prioritaria del CdR<sup>22</sup>. En este renovado contexto programáti-

<sup>21</sup> El grupo de expertos, reunidos por primera vez el 25-10-2012, ha determinado, tras haber analizado el programa de trabajo de la Comisión, una serie de iniciativas interesantes bajo el perfil de la subsidiariedad utilizando los siguientes criterios selectivos: claro interés político para los entes locales y regionales; conexión con las competencias de los entes locales y regionales; y posibles implicaciones en términos de subsidiariedad. Sobre la base de este elenco, el grupo directivo de la subsidiariedad ha redactado el programa de trabajo en materia de subsidiariedad para el año 2013, y aprobado luego por la Oficina de la Presidencia el 30-1-2013. V. el *Programa de trabajo en materia de subsidiariedad 2013*, (CDR 2336-2012) en [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu).

<sup>22</sup> En cuanto se determinan propuestas de interés prioritario, se activa en el CdR un proceso que implica a todos los sujetos políticos y administrativos interesados para realizar la definición y la

co los principales instrumentos contemplados por la nueva estrategia para valorar las iniciativas que presenten carácter prioritario son: las consultas específicas, abiertas, y las evaluaciones de impacto que se llevan a cabo en el marco de la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad; grupos de trabajo especializados relacionados con los planes de acción; y los llamados dossiers prioritarios como parte del sistema de alerta temprana (dossier SAP)<sup>23</sup>. Estas son las principales herramientas de seguimiento disponibles para el CdR, revisadas y mejoradas aún más como parte de la nueva estrategia, y que deben ser escogidas y utilizadas para desarrollar informes de calidad en el ámbito de la subsidiariedad. En particular, las opiniones sobre proyectos de ley deben contener enmiendas al texto de la ley y/o especificar la forma en que se llevó a cabo una violación del principio de subsidiariedad. Además, con el fin de facilitar el flujo de información necesaria para preparar estos informes, se espera que los ponentes, y más en general los miembros de la Comisión, tengan acceso a través de la base de datos interna TOAD a todas las fuentes de información relativas al principio de subsidiariedad, así como acceso al IPEX («Interparliamentary European Union Exchange»), al REGPEX y a la valoración de impacto de la Comisión Europea.

Finalmente, en lo concerniente al recurso del control jurisdiccional al Tribunal de Justicia, la nueva estrategia ha aclarado que la aproximación global que sigue el Comité empuja a considerar tal instrumento como de extrema ratio, al que acudir al final de un proceso de control más amplio que comienza desde la fase pre-legislativa.

El análisis realizado muestra que el lanzamiento de la nueva estrategia para el control de la subsidiariedad y de la aprobación del Protocolo de Cooperación con la Comisión han introducido novedades significativas tanto desde la perspectiva de la acción exterior del Comité, como en términos de procedimiento y herramientas internas para el seguimiento de la subsidiariedad. De hecho, la renovación parcial del Comité ha permitido acelerar las actividades relacionadas con el control de la subsidiariedad y mejorar la calidad de su acción en las relaciones con otras instituciones, estatales y europeas, que participan en el

planificación de la actividad de control de subsidiariedad a desarrollar a lo largo del año, ya sea antes o después de la adopción de la propuesta de la Comisión Europea.

<sup>23</sup> Para las consultas v. *supra*, nota 14. Sobre el plano de la acción y cómo el llamado dossier se reenvía, en particular, al *Control de la subsidiariedad: una estrategia revisada por el Comité de las Regiones*, cit., 13 ss., y al *Informe anual de la subsidiariedad 2012*, cit., 4 ss. El plano de acción es un instrumento a través del cual se pueden crear grupos de trabajo, compuestos por un total de entre cinco a diez miembros, para examinar determinados sectores de intervención con más profundidad. Los dossier prioritarios contienen informaciones específicas sobre las iniciativas seleccionadas y sirven para promover el intercambio de posiciones expresadas por los socios de la Red durante el periodo de vigencia del «*early warning system*».

procedimiento de alerta temprana, confirmando así su función esencial de «watchdog of subsidiarity» en la gobernanza multinivel europea<sup>24</sup>.

#### 4. LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL «EARLY WARNING SYSTEM»

Tras haber analizado las novedades relativas al Comité de las Regiones, debemos detenernos ahora sobre la apertura de los Parlamentos regionales al complejo sistema del «early warning», introducido, como se ha observado, por el Tratado de Lisboa desde el marco de una valoración más amplia del papel de los Parlamentos nacionales<sup>25</sup>. El mecanismo del «early warning» confiere a los Parlamentos nacionales (cada Parlamento dispone de dos votos y en los sistemas bicamerales se les asigna un voto

<sup>24</sup> Esta expresión se utiliza en referencia a los parlamentos nacionales por I. COOPER, “The Watchdogs of subsidiarity: National Parliaments and the Logic of Arguing in the EU”, *Journ. Comm. Mark. Stud.*, vol. 44, n° 2, 2006, pp. 281, 304.

<sup>25</sup> Históricamente la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso decisorio de la UE se ha reconocido a partir del Tratado de Maastricht (en particular, con las declaraciones anexas n. 13, sobre el *Papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, y n. 14, sobre la *Conferencia de Parlamentos*) y, seguidamente, con el Protocolo n. 9, sobre el *Papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea*, adherido al Tratado de Amsterdam. El papel de los Parlamentos nacionales ha sido progresivamente potenciado a través del reforzamiento de los aspectos de información y control parlamentario, confiando sustancialmente la resolución del problema de la participación parlamentaria al derecho constitucional de los Estados miembros. La mayor parte de los ordenamientos estatales, desde el respeto de la propia diversidad cultural y jurídica, ha respondido al problema reforzando la función de control de los propios órganos parlamentarios sobre los actos y políticas europeas de los ejecutivos nacionales. Hasta el Tratado constitucional el problema de los Parlamentos nacionales en el sistema institucional europeo ha sido tratado y percibido como un problema de derecho constitucional interno. El Tratado de Lisboa, definido también como Tratado de los Parlamentos, y los protocolos al mismo vinculados, ha supuesto un cambio radical en este ámbito dado que han reconocido a los Parlamentos nacionales un papel nuevo y más activo en el «decision making process» de la UE. En base al nuevo art. 12 del TUE los Parlamentos nacionales, antes sólo mencionados en los Protocolos anexos a los Tratados, entran a formar parte de pleno derecho del espacio público europeo y se convierten en interlocutores directos de las instituciones europeas, adquiriendo un papel formalmente independiente del Gobierno del Estado miembro al que pertenecen. Sobre el papel asignado a los Parlamentos nacionales en el Tratado de Lisboa, en particular en el ámbito del procedimiento de alarma temprana, cfr. P. KIIVER, “The Treaty of Lisbon, the National Parliaments and the Principle of Subsidiarity”, *Maastricht J. Eur. Comp. L.*, n° 1, 2008, pp. 77-83; L. GIANNITI, “Il ruolo dei Parlamenti nazionali”, en F. BASSANINI, G. TIBERI (Dir.), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, Il Mulino, 2010, 2° ed., p. 171 y ss; P. CARETTI, «Il ruolo dei Parlamenti nazionali prima e dopo il Trattato di Lisbona», *Osservatorio sulle fonti*, n° 3, 2010. Para una reconstrucción del papel de las Asambleas legislativas regionales v., entre otros; G. RIVOSECCHI, «Le assemblee legislative regionali nel processo decisionale europeo: una questione aperta», *Istituz. Federal.*, n° 3/4, 2009, p. 381; S. ALONSO DE LEÓN, «Análisis crítico del papel de los parlamentos regionales en el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea», *Revista de Derecho constitucional europeo*, n° 16, 2011; A. CARMONA CONTRERAS,

a cada Cámara) el derecho a expresar y enviar a los presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión los propios informes motivados sobre la conformidad de los proyectos de actos legislativos europeos al principio de subsidiariedad, dentro de las ocho semanas desde la transmisión de tales proyectos, consultando cuando sea necesario a los Parlamentos de las Regiones con competencia legislativa. Los efectos de estas opiniones, que siempre deben ser tenidos en cuenta por las instituciones a las que se transmiten, varían en función de la consecución de los umbrales preestablecidos para los distintos casos y el contexto procedimental en el que han de operar. En general, si los dictámenes emitidos sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad alcanzan el umbral de un tercio del total de votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, se realizará una revisión de la iniciativa legislativa, después de la cual la Comisión, o la institución proponente podrá retirar, modificar o mantener la misma propuesta indicando los motivos (art. 7 Protocolo n. 2)<sup>26</sup>. Además, si en el procedimiento legislativo ordinario, los dictámenes motivados que expresen la vulneración del principio de subsidiariedad representan al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales, se iniciará el proceso de revisión de la iniciativa legislativa que puede conllevar su eventual confirmación motivada por la Comisión, completada por la interposición de una especie de prejudicialidad de subsidiariedad por parte del Consejo y del Parlamento, pudiendo bloquear todo el proceso y evitar, así, un examen más detenido de la iniciativa<sup>27</sup>.

El procedimiento descrito de manera sintética permite al Parlamento nacional una amplia autonomía en la determinación de las formas y modos de consulta a las Asambleas legislativas regionales así como en la elección de las modalidades de recepción de los informes formulados por éstas últimas<sup>28</sup>. La previsión de una

«¿Hacia la europeización de los Parlamentos Autonómicos? Reflexiones al hilo del mecanismo de alerta temprana?», *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, n.º 16, 2012, p. 141.

<sup>26</sup> Este umbral se eleva a 1/4 para los proyectos presentados sobre la base del art. 76 del TFUE, en relación al espacio de libertad, seguridad y justicia.

<sup>27</sup> Esta hipótesis puede verificarse sólo si la Comisión Europea, revisada la iniciativa, elige mantenerla a través de un dictamen motivado, y cuando, siguiendo el procedimiento legislativo, antes de la conclusión de la primera lectura, el Consejo, por mayoría del 55% de sus miembros, o el Parlamento Europeo, por mayoría simple, opongan su propio veto declarando el proyecto incompatible con el principio de subsidiariedad, tras haber examinado y tomado en consideración los dictámenes expresados por los Parlamentos nacionales y por la Comisión. A propósito v. G. RIVOSECCHI, "Parlamenti nazionali e Assemblee regionali nella costruzione europea, tra riconoscimenti del diritto positivo e "sentenza Lissabon" del Tribunale costituzionale federale tedesco", *Rassegna di diritto pubblico europeo*, n.º 1, 2011, p. 138.

<sup>28</sup> La formulación literal del art. 6 del Prot. n. 2 no parece introducir una obligación de consulta a cargo de los Parlamentos nacionales, incluso si una parte de la doctrina concuerda al considerar que tal disposición

intervención parlamentaria regional en el proceso legislativo europeo, en tanto que condicionado por las disposiciones normativas estatales vigentes y por las elecciones concretamente realizadas por cada Parlamento nacional, representa una novedad significativa. Por primera vez, el derecho primario europeo reconoce a las Regiones la facultad de intervenir, mediante las propias instituciones representativas, en el proceso decisorio de la UE, tanto en el ámbito del contexto procedimental específico como en el del control de subsidiariedad. De esta forma se cumple con una apertura hacia un frente regional de carácter innovador aunque limitado. Las Regiones, de hecho, no están legitimadas para actuar como sujetos autónomos en el sistema de gobernanza multinivel sino que deben acudir a la intermediación de sus respectivos Estados de pertenencia en las relaciones con las instituciones europeas<sup>29</sup>. Se continúa ligando el problema de la participación regional en la dinámica de la integración europea al derecho constitucional de los Estados miembros, desde el respeto del principio de autonomía institucional que les asigna plena discrecionalidad en la elección del sistema de organización interna del poder y mantiene la esfera europea en una posición de absoluta neutralidad (art. 4. c. 2 TUE). Dentro de estos límites, el nuevo marco normativo sin embargo incentiva la promoción de formas de intervención y de cooperación interparlamentaria que permitan a las Asambleas legislativas regionales participar en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad sobre la producción normativa europea<sup>30</sup>. Antes de analizar las principales reformas seguidas en el interior de cada Estado, es necesario hacer una breve mención a la evolución del llamado «early warning» en la práctica.

El mecanismo de alerta temprana se ha ido probando y consolidando en los últimos años, como se desprende de los datos sobre la participación de los parlamentos nacionales en los informes publicados “Legislar Mejor” de la Comisión Europea, o

se interprete como una obligación. V. C. FASONE, “Le Assemblee legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato”, en E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO, *Nuove regole per nuovi Consigli regionali*, in Il Filangieri, Nápoles, Jovene, 2009, p. 383. En doctrina española v., en particular, E. ALBERTI ROVIRA, E. FOSSAS ESPADALER, M. CABELLOS ESPIERREZ, *El principi de subsidiarietat a la Unió Europea*, Barcelona, Parlament de Catalunya, 2005, p. 80.

<sup>29</sup> Sobre la escasa presencia regional en la UE se reenvía a A.M. CARMONA CONTRERAS, La organización territorial, *op. cit.*, p. 252; J. M. CORTES MARTÍN, *op. cit.*, 273, que observa que la participación regional en el proceso decisorio europeo continuará dependiendo de su capacidad de influencia en sus respectivos ejecutivos centrales y no se medirá sobre su capacidad de actuar como sujetos individuales a nivel supranacional.

<sup>30</sup> Más recientemente sobre la cooperación interparlamentaria v. P. KIIVER, *The Early Warning System for the principle of subsidiarity: Constitutional Theory and Empirical Reality*, Londres, Routledge, 2012; A. M. RUSSO, “Il controllo politico sul principio di sussidiarietà europea: “prove tecniche” per un dialogo interparlamentare nello scenario post-Lisbona”, *Federalismi.it*, n° 20, 2012.

en las relaciones finales de las Conferencias de los órganos especializados en asuntos comunitarios y europeos de los Parlamentos de la Unión Europea (COSAC), que observan un aumento del número y una amplia diversificación de los contenidos y los argumentos esgrimidos en los informes presentados<sup>31</sup>. En 2001, por ejemplo, se han transmitido a las instituciones europeas 64 informes motivados por parte de los Parlamentos nacionales, que evidencian un incremento del 75% respecto del 2010, primer año de funcionamiento del mecanismo de alerta temprana<sup>32</sup>. En el 2012 se registró un aumento más contenido y el número de informes motivados se elevó a 70. Debe decirse que en un periodo de casi tres años desde la puesta en marcha del mecanismo, el 22 de mayo de 2012, se ha alcanzado por primera vez el umbral de un tercio de dictámenes negativos de los Parlamentos nacionales, respecto a una propuesta de reglamento Europeo considerada lesiva del principio de subsidiariedad, lo que ha llevado al Presidente de la Comisión Europea a retirar la propuesta tras su nuevo examen<sup>33</sup>. El 28 de octubre de 2013 se alcanzó por segunda vez este umbral necesario para la aplicación del «yellow card» respecto a una propuesta de reglamento que tenía por objetivo instituir la Fiscalía europea, con la oposición de una

<sup>31</sup> Se reenvía en particular al *Informe de la comisión de subsidiariedad y proporcionalidad-Legislar Mejor*, 19° Informe sobre el año 2011, p. 4 y ss; e al 18° Informe bianual de la COSAC, del 27-9-2012, *Developments in European Union. Procedures and Practices Relevant to Parliamentary Scrutiny*, presentado por la XLVIII Conference of Parliamentary Committees for Union Affairs of Parliaments of the European Union, Nicosia, 14-16 octubre de 2012, espec. p. 7.

<sup>32</sup> Es un dato por sí mismo significativo, incluso si se observa que esta tipología de dictamen constituye sólo el 10% de aquellos (622) transmitidos a la Comisión durante el 2011 en el ámbito más amplio de diálogo político con los Parlamentos nacionales. Porcentaje que no ha cambiado de manera sustancial desde 2012, en el que frente a 663 dictámenes enviados sólo 70 versaban sobre el control de subsidiariedad. En el contexto específico del control de subsidiariedad se evidencia que los Parlamentos nacionales más activos durante 2011 han sido el *Riksdag* sueco, la *Chambre de Députés* de Luxemburgo y el *Sejm y el Senat* de Polonia. En 2012 el *Riksdag* ha mantenido el primer puesto con 20 dictámenes, seguido del Senado francés con 7 y el *Bundesrat* alemán con 5.

<sup>33</sup> Se trata de la propuesta de reglamento sobre el ejercicio del derecho a promover acciones colectivas en el ámbito de la libertad de establecimiento y de prestación de servicios (*Monti II-regulation*), frente a los que se han expresado dictámenes “motivados” contrarios al principio de subsidiariedad por parte de doce Parlamentos nacionales. Los requerimientos de los Parlamentos nacionales han sido sustancialmente acogidos por la Comisión Europea que, al término de la revisión del acto, ha decidido retirar la propuesta, no porque resultara lesiva del principio de subsidiariedad, sino porque se dio cuenta de la dificultad de su aprobación sin el sustento político necesario del Parlamento Europeo y el Consejo. El éxito de la operación ha puesto sobre la mesa que la primera vez que se han reunido las condiciones para hacer operativo el sistema de *early warning* no sólo se ha abierto un debate sobre el principio de subsidiariedad si no que se ha prevenido un bloqueo del propio proceso decisorio.

cuarta parte de Parlamentos nacionales que denunciaron una violación del principio de subsidiariedad. En esta segunda ocasión, a diferencia de la primera, la Comisión decidió confirmar y mantener la propuesta normativa, desplazando las objeciones planteadas por los Parlamentos nacionales sobre la falta de respeto del principio de subsidiariedad<sup>34</sup>.

En relación a los Parlamentos regionales, debe observarse como línea general la existencia de una amplia voluntad de participación en el nuevo mecanismo de alerta temprana, en un intento por detener un fenómeno creciente de la expansión de la legislación europea sobre los asuntos que afectan directamente al nivel regional. En estos años los Parlamentos regionales, con algunas diferencias, han tratado de participar en el «early warning system», valiéndose tanto de los canales ya existentes o instituidos «ex novo» dentro de sus respectivos Estados miembros, como de los mecanismos y los instrumentos activados e implementados a nivel supranacional. La dificultad para respetar los estrictos plazos para el envío de las observaciones sobre la subsidiariedad a las cámaras nacionales ha impedido en ocasiones a las Regiones intervenir más intensamente en el ámbito europeo. Por ello los Parlamentos regionales han comenzado a enviar sus propios informes sobre la subsidiariedad directamente a la Comisión Europea, y a mejorar su participación en el «network monitoring system» del CdR, principalmente a través de la plataforma REGPEX. El uso de este instrumento informático ha permitido a los sujetos institucionales adheridos, Parlamentos y Gobiernos de las Regiones con poder legislativo<sup>35</sup>, intercambiar datos y compartir conocimientos y valoraciones, obteniendo información sobre las iniciativas europeas de interés prioritario para la subsidiariedad, los análisis sobre la subsidiariedad en el «network», y todas las informaciones pertinentes en la materia, como por ejemplo, las valoraciones de impacto realizadas por la Comisión Europea. Se puede considerar, entonces, que en el bienio 2011-2012 se han llevado a cabo diversas iniciativas para mejorar la calidad y la cualidad de la participación regional en el sistema de alerta temprana mediante el trámite del CdR y de la CALRE. En diciembre de 2011 los secretarios del CdR y de la CALRE han firmado un alegato en el plano de la acción común en el que se prevé el reforzamiento de la cooperación entre las dos instituciones en el campo de la subsidiariedad, en particular mediante el uso de la plataforma REGPEX. Hay una referencia específica también

<sup>34</sup> V. la respuesta de la Comisión Europea, COM (2013) 851, al Parlamento Europeo, al Consejo y a los Parlamentos nacionales.

<sup>35</sup> La plataforma REGPEX se activó en febrero de 2012, y al final de aquel año ya contaba con la presencia de 39 Parlamentos y 28 Gobiernos de las 74 Regiones con poder legislativo.

a este instrumento informático en el «working plan» del año 2013 redactado por el grupo de trabajo sobre la subsidiariedad de la CALRE. En este documento se prevé la construcción de un grupo piloto entre los Parlamentos regionales adherentes para la promoción y el intercambio de la información y la praxis aplicativa en el ámbito del control de la subsidiariedad, valiéndose del auxilio de la «Dirección para la subsidiariedad» del CdR y del REGPEX<sup>36</sup>. Las iniciativas descritas evidencian la voluntad de apuntar sobre esta nueva plataforma informática para integrar los Parlamentos regionales en los circuitos decisorios vinculados al procedimiento de alarma temprana. En diciembre de 2012, en el curso de la primera reunión celebrada para valorar el funcionamiento de tal plataforma, se ha decidido convertirla en un instrumento de soporte informativo y de cooperación interinstitucional para reforzar el papel de los Parlamentos regionales en el proceso legislativo de la UE. El perfeccionamiento de este y otros instrumentos en el CdR ha permitido a éstos intensificar el control de subsidiariedad, como resulta del incremento de los dictámenes que contienen una referencia explícita al respeto de tal principio.

Los desarrollos más recientes muestran, entonces, a medida que avanzan, cómo se va delineando un sistema complejo basado en formas de diálogo interinstitucional entre los diferentes niveles (subestatal-estatal-europeo) y el uso de mecanismos de cooperación destinados a promover una participación integrada y coordinada entre las instituciones que participan en diferentes formas del «early warning system».

## 5. MECANISMOS DE COOPERACIÓN INTERPARLAMENTARIA Y «BEST PRACTICES» REGIONALES. ANTECEDENTES DE DERECHO COMPARADO

Un vez reconstruido el cuadro normativo y la praxis institucional más reciente es posible pasar al examen de las realidades constitucionales que, en el intento de acoger las nuevas oportunidades ofrecidas por el Tratado de Lisboa, han realizado reformas de diversa naturaleza no sólo para promover la participación de los Parlamentos nacionales, sino también para integrar a las Asambleas legislativas regionales en los circuitos decisionales vinculados al mecanismo de control de subsidiariedad y, más en general, a la fase inicial de formación del derecho europeo. Las previsiones

<sup>36</sup> Se reenvía al *Proyecto para la coordinación de la Comisión de asuntos europeos -Programa 2013*, del Grupo de trabajo sobre la subsidiariedad de la CALRE, en el que se impone el paso de una fase de reflexión y conocimiento de las realidades respectivas a una más pragmática basada en acciones concretas dirigidas sustancialmente al reforzamiento de la colaboración entre la Comisión de asuntos europeos de las Asambleas legislativas regionales.

del Tratado concernientes al llamado «early warning system» han aportado, como hemos visto, amplia autonomía a los Estados en la determinación de los mecanismos de cooperación interparlamentaria y en la experimentación de «best practices» regionales, incentivándoles a acometer reformas tanto a nivel nacional como subestatal. La reconstrucción de tales procesos de reforma y de los modelos definitivamente adoptados no representan una operación simple, puesto que requieren un análisis integrado de las diversas fuentes normativas estatales y subestatales (Constituciones, leyes estatales, reglamentos parlamentarios, constituciones regionales o estatutos de autonomía, leyes regionales, reglamentos de asambleas legislativas de las Regiones) que disciplinan los diversos aspectos de la participación parlamentaria en el mecanismo de alerta temprana y, más en general en la fase inicial del «decision making process» de la UE.

Es necesario observar que algunos Estados han empezado a dialogar, poniendo en marcha, de manera informal, acuerdos interparlamentarios en la misma fase inicial de experimentación dentro del procedimiento del «early warning» (2006-2009)<sup>37</sup>. Este es el caso, por ejemplo, del Parlamento del Reino Unido que, como resulta de los test sobre subsidiariedad desarrollados en el ámbito de la COSAC, ha empezado a consultar desde la fase experimental a las asambleas legislativas regionales, tomando sistemáticamente en consideración sus observaciones<sup>38</sup>. Si bien no ha sido aun instituido un procedimiento formal de consulta o de cooperación interparlamentaria, se ha realizado un diálogo constante en materia de subsidiariedad entre los presidentes y los miembros de las comisiones de asuntos europeos del Parlamento de Westminster y de las Asambleas legislativas de Escocia, Gales e Irlanda del Norte<sup>39</sup>. Particularmente activo ha resultado ser el Parlamento escocés que ha introducido, mediante la revisión del propio reglamento interno de noviembre de 2012, un procedimiento específico para cumplir con el análisis de los proyectos legislativos europeos bajo el perfil de la conformidad con la subsidiariedad (art. 10.

<sup>37</sup> Sobre los perfiles comparados de la participación de las Asambleas legislativas regionales en la fase ascendente del derecho comunitario antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ver, en particular, C. FASONE, “Le Assemblée legislative regionali e i procedimenti decisionali comunitari: un’analisi di diritto comparato”, en E. GIANFRANCESCO, V. LIPPOLIS, N. LUPO, *op. cit.*, p. 395 y ss.

<sup>38</sup> Sobre la participación de las Regiones en el proceso de interacción europea se reenvía a M. KEATING, “Il Regno Unito, le Regioni e la partecipazione alle questioni comunitarie”, en A. D’ATENA (Dir.), *L’Europa delle autonomie: le Regioni e l’Unione europea*, Milán, Giuffrè, 2003, p. 193.

<sup>39</sup> En este último supuesto el cambio ha venido de la mano de la comisión competente en cada caso por materia y con el servicio jurídico y el servicio de biblioteca de la Asamblea de Irlanda del Norte, dado que no existe una comisión específica para los asuntos europeos.

A. 3 «Standing Orders»<sup>40</sup>). Además, tanto el Parlamento escocés como la Asamblea nacional de Gales han activado mecanismos eficaces de comunicación con los respectivos ejecutivos regionales sobre proyectos legislativos europeos, también en lo concerniente al control de subsidiariedad, que debería teóricamente permitirles iniciar a trabajar tempestivamente sobre la documentación legislativa y actuar en los plazos previstos por el «early warning».

En otros ordenamientos, el desarrollo de procedimientos cooperativos ha sido normalmente precedido o asociado a reformas más amplias y de diversa naturaleza. Muchos Estados han procedido, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, a aprobar reformas de naturaleza constitucional, legislativa y/o modificaciones de los reglamentos parlamentarios, para definir las obligaciones de información y cooperación de las instituciones implicadas, y/o para determinar procedimientos específicos con los que cumplir el control de subsidiariedad y realizar la cooperación interparlamentaria<sup>41</sup>.

En Alemania, por ejemplo, la Constitución ha sido modificada para recibir los cambios introducidos por el Tratado de Lisboa y reforzar las competencias del Parlamento en las cuestiones europeas. Junto a las “leyes de revisión constitucional arts. 23, 45, y 93” se ha aprobado “la ley sobre la extensión y el reforzamiento de los derechos del «Bundestag» y del «Bundesrat» en las cuestiones de la Unión Europea” vinculadas a la ratificación del Tratado de Lisboa y declarada parcialmente ilegítima por el Tribunal constitucional federal en la conocida sentencia «Lissabon-Urteil» de 30 de junio de 2009<sup>42</sup>. En base a las indicaciones contenidas en este fallo se aprobó

<sup>40</sup> En base a tal procedimiento se determina la comisión competente en la materia, o en caso de más de una comisión competente, se diseña por el *Parliamentary Bureau* “the lead committee”, que somete a debate y aprobación de la asamblea una *motion* cuando considere que la propuesta legislativa examinada no sea conforme a la subsidiariedad. En alternativa a esta propuesta, en el caso en que no haya tiempo suficiente para completar el examen en las formas descritas, se prevé que sea la Oficina de presidencia la que notifique directamente al Parlamento nacional las dudas de la comisión sobre la propuesta y su conformidad al principio de subsidiariedad.

<sup>41</sup> Para un análisis de los procedimientos activados en algunos ordenamientos regionales y federales de la Unión Europea se reenvía al estudio publicado por el Comité de las Regiones *The role of Regional Parliaments in the Process of Subsidiarity Analysis within the Early Warning System of the Lisbon Treaty*, Bruselas, 2011.

<sup>42</sup> Recordemos de hecho que en esta sentencia (BVerfG, 2 BvE 2/08) el Tribunal federal alemán ha considerado la llamada ley de extensión parcialmente ilegítima, entendiéndola sustancialmente inadecuada respecto a los estándares garantizados por los arts. 38 y 23, c. 1, GG, en la medida en que no reconoce a las Cámaras suficientes derechos de participación. Se trata de una sentencia particularmente compleja, densa de contenidos y reflexiones sobre las características distintivas del proceso de integra-

el 24 de septiembre de 2009, la ley sobre las modalidades de responsabilidad en la integración del «Bundestag» y el «Bundesrat» en los asuntos de la Unión Europea, llamada IntVG, (BGBl 2009 I S.3022 ff), y la cual ha redefinido los diversos modos de intervención de las Cámaras en los diversos ámbitos modificados por el Tratado de Lisboa. Las modificaciones e integraciones resultantes de tales reformas han reforzado, en líneas generales, los derechos de participación y las competencias de codecisión del Parlamento alemán en los procedimientos decisorios europeos y, más específicamente, también en el ámbito del proceso de control del principio de subsidiariedad. El apartado 11 de la ley IntVG disciplina el procedimiento relativo a la presentación de la excepción de subsidiariedad, previendo que ésta pueda ser interpuesta por el presidente del «Bundestag» o del «Bundesrat» a los presidentes de los órganos competentes de la UE, antes de las ocho semanas posteriores a la comunicación por parte de la Comisión Europea, y después de que una de las dos Cámaras haya deliberado a favor de su presentación<sup>43</sup>.

A nivel de cada «Länder» se han realizado una serie de adaptaciones procedimentales y organizativas para reforzar el acuerdo parlamentario con los ejecutivos y participar, así, en el control del principio de subsidiariedad en colaboración con el «Bundesrat». De este modo, algunos «Länder» han reconocido en su propia Constitución el sistema de control de la subsidiariedad y/o concluido o modificado acuerdos de cooperación entre parlamentos y ejecutivos en tal ámbito. En particular, algunos «Länder» han reforzado el acuerdo legislativo-ejecutivo en el procedimiento

ción europea, sobre las cuales se detiene la doctrina con acentos más o menos críticos. Para un análisis de la sentencia se reenvía a los comentarios del Seminario de Astrid “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sulla costituzionalità del Trattato di Lisbona e i suoi effetti sulla costruzione dell’Unione europea”, Roma, 21 settembre 2009, en [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it); cfr. A. ANZON, “Principio democratico e controllo di costituzionalità sull’integrazione europea nella “sentenza Lisbona” del Tribunale costituzionale federale”, *Giur. Cost.*, n° 6, 2009, p. 5213; L. CASSETTI, “Il “Si, ma” del Tribunale costituzionale federale tedesco sulla ratifica del Trattato di Lisbona tra passato e futuro dell’integrazione europea”, *Federalismi.it*, n° 14, 2009; M. POIARES MADURO, G. GRASSO, “Quale Europa dopo la sentenza della Corte costituzionale tedesca sul trattato di Lisbona?”, *Dir. Un. eur.*, n° 4, 2009, p. 503 y ss.; C. PINELLI, “Forzature e silenzi del Tribunale costituzionale tedesco sul trattato di Lisbona”, *Giur. cost.*, n° 6, 2009, p. 515 y ss; L. VIOLINI, “La sentenza del Bundesverfassungsgericht sul Trattato di Lisbona”, *Quad. cost.*, 2009, p. 949; A. ZEI, “Un colpo al cerchio e uno all’Europa: la Germania dopo la sentenza Lisbona”, *Federalismi.it*, n° 13, 2011.

<sup>43</sup> La disciplina del procedimiento relativo se refiere al reglamento de ambas cámaras V. § 93 l. c) del Reglamento del *Bundestag*. Sobre tales aspectos G. BOGGERO, “La co-responsabilità per l’integrazione europea dei Länder tedeschi e del Bundesrat. Commento alla legge di responsabilità per l’integrazione (IntVG)”, *Federalismi.it*, n° 23, 2010.

de formación del derecho europeo y, en lo específico, en el ámbito del control de subsidiariedad<sup>44</sup>. Sobre el plano organizativo, se puede observar que tales «Länder» han establecido comisiones parlamentarias especializadas en el control de la subsidiariedad. Otros, sin embargo, han determinado la comisión parlamentaria competente para realizar el control, o han establecido prácticas cooperativas entre las diversas comisiones implicadas en el procedimiento, o incluso han introducido una serie de reglas y plazos detallados que deben ser respetados en las diversas fases del procedimiento. En Alemania, en resumen, se ha registrado un gran activismo en la recepción e implementación de las reformas del Tratado de Lisboa tanto a nivel federal como en cada «Länder». Ello ha permitido consolidar un modelo de participación en línea con las nuevas características del proceso legislativo de la UE, así como experimentar nuevos mecanismos procedimentales y «best practices» regionales en el ámbito del sistema de alerta temprana<sup>45</sup>.

También en Austria, para adecuarse a las innovaciones del Tratado de Lisboa, se ha realizado una revisión de la Constitución, llamada «Lissabon-Begleitnovelle» (L-BN) (BGBl. n. 57, del 27 de julio de 2010), que entre las diversas modificaciones e integraciones, ha previsto una cooperación reforzada entre el Gobierno federal y el Parlamento para el intercambio de información (art. 23, l. 2, par. 1, y art. 23. g), par. 2), y ha reconocido el derecho de ambas Cámaras a efectuar el control de subsidiariedad previsto en los Tratados y en el Protocolo (art. 23. f), par. 1, y art. 23. h) así como una obligación de cooperación entre el «Bundesrat» y los «Länder» (art. 23. g), par. 3). En particular, esta obligación de cooperación se traduce en el deber del «Bundesrat» de tener informado a los «Landtage» de todos los proyectos normativos europeos y en la obligación de tomar en consideración los dictámenes sobre la subsidiariedad por ellos expresados en el ámbito del procedimiento interno previsto para adoptar un dictamen motivado sobre la conformidad del proyecto de acto legislativo europeo con el principio de subsidiariedad. Además de la ley de

<sup>44</sup> V., por ejemplo la ley de *Baden Württemberg*, del 17-2-2011, EULG (GBI 577), que refuerza el procedimiento de acuerdo entre el Parlamento y el Gobierno en el procedimiento de formación del derecho europeo y en el marco del procedimiento de control sobre el principio de subsidiariedad. En este último ámbito específico, se refuerza el papel del *Landtage* y su posición sobre propuestas legislativas de la UE que desarrollan competencias exclusivas de los *Länder*.

<sup>45</sup> En el estudio del CdR sobre el papel de los Parlamentos regionales en el llamado *early warning system* (v. *supra*, nota 41), p. 134 y ss., se cualifican, por ejemplo, *best practices*: la previsión del sistema de alerta temprana en las Constituciones o en los estatutos regionales; los acuerdos y otras formas de cooperación entre ejecutivo y legislativo en el ámbito del procedimiento del control de subsidiariedad; la fijación de plazos en las diversas fases del procedimiento, sobre todo en lo concerniente al intercambio de información con el ejecutivo.

revisión constitucional han sido aprobadas también dos importantes reformas del reglamento del «Nationalrat» (BGBL n. 114 del 2011) y del «Bundesrat» (BGBL n. 141 del 2011), que reconocen los nuevos derechos de participación de las Cámaras en los asuntos europeos y revisan los procedimientos internos para hacer operativos tales derechos. Las modificaciones aprobadas han permitido a los «Landtage» empezar a ejercer el control de la subsidiariedad sobre las propuestas legislativas europeas, aunque sea en forma bastante limitada y diversificada. Los «Landtage» han buscado, de un lado, activar una cooperación más sólida con el «Bundesrat» y, del otro, poner a prueba una práctica colaborativa fundada en el reparto funcional del trabajo en base a la competencia y a los intereses específicos de cada «Länder»<sup>46</sup>. A la larga, con el fin de mejorar la colaboración interparlamentaria y el acuerdo con el «Bundesrat», los «Länder» podrán valerse tanto de los nuevos canales de comunicación y cooperación con esta Cámara, como del auxilio de los distintos órganos, por ejemplo, el «Verbindungsstelle der Bundesländer», la Conferencia de Presidentes de los Parlamentos regionales, competentes para promover un intercambio tempestivo de la información y una acción de coordinación sobre todo en lo relativo al control de subsidiariedad.

La aprobación de reformas similares a las descritas, encaminadas a promover la participación de las regiones en el mecanismo de alerta temprana, ha sido ampliamente solicitada tanto por los entes subestatales como por las respectivas asambleas legislativas en el interior de cada ordenamiento estatal, así como por los organismos representativos de tales entes e instituciones a nivel europeo. En particular, organismos como la CALRE han jugado un papel activo en tal ámbito, apuntando hacia una revalorización del parlamentarismo regional en el proceso decisorio europeo<sup>47</sup>. En las declaraciones conclusivas de sus últimas reuniones anuales, la CALRE ha insistido sobre la potencialidad democrática e integradora del sistema de alerta temprana, solicitando a los Parlamentos regionales participar más intensamente en la red de subsidiariedad del CdR. Se muestran de particular interés las conclusiones de la XVI Declaración de la Conferencia, tenida en Mérida el 29-30 de noviembre de 2012, que subraya la necesidad de revalorizar la participación parlamentaria regional como instrumento para reforzar la legitimidad democrática de la UE, e incentiva,

<sup>46</sup> Cfr. A. KIEFER, "Partecipazione al controllo di sussidiarietà previsto nel Trattato di Lisbona: il modello di ripartizione delle competenze dei Länder austriaci", en J. WOELK, P. BUBJÄGER (Coords.), *Il Trattato di Lisbona e le Regioni: il controllo di sussidiarietà*, Bolzano, Eurac, 2010, p. 143.

<sup>47</sup> Véanse las conclusiones de la declaración de la XIV Conferencia plenaria de la CALRE, tenida en Trento el 3-5 de octubre de 2010, y aquella de la XV Conferencia tenida en Aquila el 25-26 de noviembre de 2011, p. 6.

por otro lado, el desarrollo de la cooperación interparlamentaria para concurrir a la construcción de una opinión pública y de un espacio político común europeo.

## 6. COMPARACIÓN DE LA EXPERIENCIA ITALIANA Y ESPAÑOLA

En el marco estudiado hasta ahora se encuadran las experiencias regionales italiana y española, que han demostrado un amplio interés por promover la implicación de las Asambleas legislativas regionales en el control de subsidiariedad, realizando reformas de diversa naturaleza pero sin recurrir a una previa revisión constitucional. El análisis de las reformas aprobadas en estas dos realidades, que expondremos a continuación, evidencia la existencia de su afinidad y de dificultades comunes, incluso frente a la heterogeneidad de sus procedimientos. Las principales dificultades que se derivan de esta comparación son la necesidad de una selección previa de los proyectos de legislación europea que deben examinarse en el nivel regional, y la necesidad de probar procedimientos eficaces para la conclusión del examen de estos proyectos dentro de los plazos establecidos por el «early warning».

### 6.1. La participación limitada e informal de los Consejos regionales en el procedimiento de control del principio de subsidiariedad

En Italia ha sido aprobada al término de la XVI legislatura la ley n. 234 de 2012, sobre «Nuove norme sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea»<sup>48</sup>, que sustituye íntegramente a la ley n. 11 de 2005 (ley «Buttiglione»), para adecuar sus contenidos a las prescripciones del Tratado de Lisboa. Las nuevas normas han introducido algunas innovaciones sobre las modalidades de intervención del Parlamento y las Regiones en la formación de las políticas y los actos normativos de la UE y en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de su actuación; novedades destinadas a promover una participación más cohesionada de los sujetos implicados en el proceso decisorio de la UE mediante la introducción de nuevos mecanismos y el perfeccionamiento de los ya vigentes<sup>49</sup>.

En lo referente al control de subsidiariedad, el artículo 8 de la ley 234/2012 se limita a reconocer el derecho de cada Cámara a expresar un dictamen motivado sobre la conformidad del principio de subsidiariedad de los proyectos de actos le-

<sup>48</sup> Publicada en la *Gazzetta Ufficiale* n. 3 del 4-1-2013

<sup>49</sup> Para un primer comentario a la ley se reenvía a A. ESPOSITO, «La legge 24 dicembre 2012, n. 234, sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'UE. Parte I- Prime riflessioni sul ruolo delle Camere», *Federalismi. it*, n° 2, 2013.

gislativos europeos y de enviarlos a las instituciones competentes de la UE, dando comunicación al Gobierno nacional. Tal artículo contiene una primera referencia, aunque genérica, a la participación parlamentaria regional, previendo la facultad de las Cámaras de consultar a las asambleas regionales según las modalidades previstas en los respectivos reglamentos internos. Esta hipótesis de colaboración parlamentaria se confirma en el artículo 25 de la ley que comentamos, donde se estipula que, con el fin de la verificación del principio de subsidiariedad, las asambleas regionales podrán enviar directamente a las Cámaras sus propias observaciones en tiempo útil al examen parlamentario, dando comunicación a la Conferencia de Presidentes de las Asambleas legislativas de las Regiones y de las provincias autónomas. Las observaciones sobre la subsidiariedad se distinguen de aquellas otras que las Regiones están autorizadas a transmitir para formar la posición nacional sobre los proyectos legislativos europeos que recaen sobre materias de su competencia. Conforme a la nueva normativa, estas observaciones deben ser transmitidas, en los treinta días siguientes a la fecha de recepción de las propuestas legislativas europeas, al Presidente del Consejo de Ministros o al Ministro de asuntos europeos, y comunicadas a las Cámaras, a la Conferencia de Presidentes de las Asambleas legislativas Regionales y las Provincias autónomas. En los casos descritos, tanto para las observaciones sobre la subsidiariedad como para aquéllas de mérito, se espera que las Regiones puedan enviarlas directamente a las Cámaras y al Gobierno conforme a sus propios procedimientos, sin la intermediación de las conferencias antes mencionadas, que sirvieron como enlace con las instituciones del Estado en virtud de la legislación anterior. Sin embargo, aún debe darse oportuna comunicación a estas conferencias de las observaciones hechas por las Regiones en las diversas etapas del proceso de formación del derecho europeo<sup>50</sup>.

De la implantación de esta nueva normativa se evidencia una serie de límites a la intervención regional como, por ejemplo, la falta de determinación de un proce-

<sup>50</sup> El art. 5 de la ley 11/2005 prevé que los proyectos legislativos europeos vengán transmitidos, tras su recepción, por el Presidente del Consejo de Ministros o el Ministro de asuntos europeos, a la Conferencia de las Regiones y Provincias autónomas y a la Conferencia de Presidentes de las Asambleas legislativas de las Regiones y Provincias autónomas, encargada a su vez de redirigirlas a las Juntas y Consejos Regionales y de las Provincias autónomas. Establecía, por tanto, que con la finalidad de la formación de las posiciones italianas, las Regiones, para el trámite de una de las Conferencias, pudiera transmitir las propias observaciones al Presidente del Consejo, o al Ministerio de asuntos europeos, en los 20 días posteriores a su recepción. La ley 234/2012 innova en parte este procedimiento estableciendo que las regiones transmitan directamente al Gobierno tales observaciones, dando comunicación a las Cámaras y a ambas conferencias en el plazo más amplio de 30 días (art. 24, c. 3).

dimiento específico para el ejercicio del control de subsidiariedad, la ausencia de un plazo en el que el Consejo regional deba transmitir sus observaciones a las Cámaras, la falta de cualquier indicación sobre las modalidades de recepción de tales observaciones y de cualquier forma de acuerdo para definir una posición compartida a nivel nacional sobre el respeto de subsidiariedad. Sin embargo, no cabe duda alguna de la voluntad de revalorizar el diálogo directo entre las Regiones y las Cámaras, dado que se amplía la función de intermediación de la Conferencia de Presidentes de las Asambleas legislativas de las Regiones y de las Provincias autónomas. A esta última se le reconoce, sin embargo, un papel de observador privilegiado de las dinámicas interparlamentarias vinculadas al proceso de formación del derecho europeo, en cuanto que a ésta deben ser transmitidas tanto las observaciones regionales generales, como aquellas sobre la subsidiariedad de los proyectos de actos legislativos europeos. No se excluye que en un futuro, sobre la misma base, la Conferencia pueda ejercer su papel y desarrollar una acción de estímulo y coordinación de la cooperación interparlamentaria<sup>51</sup>.

Del examen que se acaba de hacer se observa que las innovaciones aportadas por la reforma legislativa dejan sin resolver algunas cuestiones, y no consiguen colmar plenamente las carencias señaladas por una parte de la doctrina sobre la participación regional en el «decision making process» europeo y la necesidad de revalorizar el papel de los Consejos regionales en el sistema de alerta temprana. Carencias, éstas, que no han encontrado hasta ahora una respuesta desde la base de los reglamentos parlamentarios de la Cámara y del Senado, que no prevén procedimientos específicos para verificar el respeto del principio de subsidiariedad, ni contemplan formas de implicación directa y obligatoria de los Consejos regionales en este ámbito, y más en general, en el examen parlamentario de los proyecto legislativos europeos<sup>52</sup>.

Sin embargo, en algunas leyes regionales y en los reglamentos de los consejos se encuentran indicaciones más específicas sobre tales aspectos, determinando procedimientos a propósito del control del principio de subsidiariedad en Consejos regionales y mecanismos de comunicación con las respectivas Juntas, desde el respeto a las formas de diálogo con las Cámaras y el Gobierno establecidas en la legislación.

Es notable que tras la reforma constitucional del Título V se ha comenzado a aprobar leyes regionales para disciplinar la participación de las Regiones en la for-

<sup>51</sup> A tal propósito véanse los arts. 22, 24, 26 de la ley 234/2012.

<sup>52</sup> C. FASONE, “Gli effetti del Trattato di Lisbona sulla funzione di controllo parlamentare”, *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, n° 2, 2011, p. 385. De forma crítica el autor observa que el Parlamento no ha acogido la oportunidad de instaurar un diálogo estable y oficial con los Consejos regionales en el ámbito de la verificación de la subsidiariedad.

mación y ejecución de las normas europeas en materias de competencia propia, a las que han seguido reformas de los reglamentos de los Consejos<sup>53</sup>. Algunas de estas leyes han sido aprobadas antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y en el marco de los procedimientos diseñados por las leyes estatales «La Loggia» y «Buttiglione» con las que se ha dado desarrollo a la previsión del Título V sobre las relaciones entre las Regiones y la UE<sup>54</sup>. Otras han sido aprobadas tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa<sup>55</sup>. Tienen particular interés las leyes de Emilia Romagna (n. 16 del 2008) y de Cerdeña (n. 13 del 2010), que han dedicado artículos concretos al control de la subsidiariedad sobre las propuestas de actos normativos comunitarios vinculadas a competencias regionales.

La ley regional de Emilia Romagna 16/2008 ha sido la primera en introducir un artículo sobre el control del principio de subsidiariedad (art. 7), estableciendo que la Asamblea legislativa ejerce el control en el contexto de la cooperación institucional de la que forma parte, tanto en el ámbito nacional como en el europeo, y que los resultados de este control, aprobados mediante resolución, deben ser comunicados a la Junta con la finalidad de informar de la posición nacional<sup>56</sup>. El procedimiento, disciplinado por el art. 38 del Reglamento interno de la Asamblea legislativa, prevé que el examen se concluya con una resolución aprobada por la I Comisión, competente para pronunciarse en sede de deliberación teniendo presentes los dictámenes expresados por las Comisiones competentes en la materia. La normativa aprobada en este ámbito es el fruto de la experiencia madurada por la Región en los años precedentes. Debe recordarse, de hecho, que la Asamblea legislativa de Emilia Romagna ha sido una de las primeras en participar en los test sobre la subsidiariedad promovidos por el Comité de las Regiones, a partir de 2005, en el ámbito de un proyecto piloto más amplio dirigido a promover su acción consultiva y el desarrollo

<sup>53</sup> Las innovaciones introducidas por el Título V en esta área se han centrado en la formalización de la relación entre el derecho nacional y el derecho comunitario, el reconocimiento internacional de la acción de las Regiones y la redefinición del papel de éstas en sus relaciones con la UE.

<sup>54</sup> Como, por ejemplo, la ley regional de *Le Marche* n. 14 de 2006; la ley regional de *Valle d'Aosta* n. 8 de 2006; la ley regional de *Calabria* n. 3 de 2007; la ley regional de *Umbria* n. 23 de 2007 (art. 29 y 30); la ley regional *Emilia Romagna* n. 16 de 2008.

<sup>55</sup> Ley regional de *Sicilia* n. 10 del 2010; ley regional de *Cerdeña* n. 13 del 2010; ley regional de *Puglia* n. 24 del 2011; ley regional de *Lombardia* n. 17 del 2011; ley regional del *Veneto* n. 26 del 2011.

<sup>56</sup> Se observa a este propósito que uno de los aspectos más novedosos de la ley regional comentada es la previsión de la sesión comunitaria anual de la Asamblea legislativa, que debe desarrollarse en el mes de abril, para examinar conjuntamente el programa legislativo anual de la Comisión Europea y la relación sobre el estado de conformidad del ordenamiento regional al ordenamiento comunitario (art. 5).

progresivo de las autoridades regionales y locales en el proceso decisorio europeo<sup>57</sup>. Ello ha permitido a Emilia Romagna probar diversos procedimientos e instrumentos para participar en el proceso de monitorización de la subsidiariedad, mantener un diálogo y cooperación con las instituciones implicadas en tal proyecto, y madurar una constante experiencia cualificada en tal ámbito antes incluso de la activación oficial del mecanismo del llamado «early warning».

Desprende también un interés particular la ley sarda 13/2010 que ha reservado a la subsidiariedad un artículo específico (art. 5), donde prevé que el Consejo regional valore el respeto al principio de proporcionalidad y subsidiariedad en las propuestas de actos de la Unión que tengan por objeto materias de competencia regional y transmita su valoración a las Cámaras y, además, al Comité de las Regiones. El resultado de este examen se comunica también a la Junta para la definición de la posición de las Regiones en sede institucional de confrontación y acuerdo con el Gobierno nacional.

La aprobación de estas normas, pese a su novedad, no ha resultado determinante para activar el control de subsidiariedad a nivel regional. En la práctica de los últimos años la colaboración interparlamentaria en el ámbito del mecanismo del «early warning» se ha realizado mediante un trámite más espontáneo a través del envío de las resoluciones de los Consejos regionales a las Cámaras, teniendo por objeto esencialmente indicaciones generales y de oportunidad, antes que valoraciones sobre la subsidiariedad<sup>58</sup>. Las observaciones así expresadas, también en ausencia de reglas procedimentales específicas, han sido casi siempre tomadas en consideración por las Cámaras que, en algunos casos, han citado o recibido su contenido en las resoluciones definitivamente aprobadas. El resultado fundamental de esta colaboración dinámica establecida de forma espontánea entre los Consejos Regionales y las Cámaras, muestra la necesidad de determinar, en el futuro, un plazo razonable para que los Consejos puedan presentar sus observaciones sobre la subsidiariedad a las Cámaras y también de establecer reglas más específicas para la toma en consideración y la eventual recepción de tales observaciones por parte de éstas últimas. Finalmente, para evitar un fenómeno de duplicidad de sedes, procedimientos y dic-

<sup>57</sup> Los otros parlamentos regionales que han participado en el primer test de subsidiariedad han sido: la *Junta General del Principado de Asturias*, *The National Assembly for Wales*, *Vlaams Parlement*, *lands Lagting*, *Assembleia Legislativa da Região Autónoma da Madeira*, *Vorarlberger Landtag*, *Landtag Schleswig-Holstein*.

<sup>58</sup> Insiste en este aspecto C. Odone, “La collaborazione in fase ascendente tra il Parlamento e le Assemblee legislative regionali: cinque casi pratici ed alcune riflessioni”, *Federalismi.it*, n° 7, 2013, p. 13

támenes discordantes a nivel regional, se refuerza la exigencia de un acuerdo más estrecho Consejo-Junta, dirigido a garantizar la formación de una voluntad regional unitaria capaz de fundirse con la de las demás Regiones en sede nacional del acuerdo intergubernamental –en particular en la Conferencia Estado-Regiones– con vistas a la sucesiva negociación en sede europea.

## 6.2. El sistema español. Entre virtuosismo aparente y dificultades sustanciales

En España, los primeros signos de la participación regional en el «early warning system» se encuentran en las reformas de los estatutos de autonomía de nueva generación, que han comenzado a ser aprobados a partir del 2006. Los nuevos estatutos, antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y cuando el mecanismo de la alerta temprana estaba aun en fase experimental, han reconocido genéricamente, con algunas diferencias, la implicación de los Parlamentos regionales en el procedimiento interno de control del principio de subsidiariedad sobre los proyectos de actos legislativos europeos atinentes a las materias de su competencia o interés. De esta forma, siguiendo una técnica de anticipación temporal considerada constitucional por el Tribunal constitucional en la conocida sentencia sobre el estatuto catalán, 31/2010<sup>59</sup>, las Comunidades autónomas han demostrado una férrea voluntad de integrarse en los circuitos vinculados al control de subsidiariedad, en curso de perfeccionamiento en el derecho europeo, con una declaración preventiva de empeño en esta actividad<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Para un análisis general de esta sentencia, se reenvía, entre los numerosos comentarios, a E. ALBERTÌ ROVIRA, “La sentència 31/2010: valoració general del seu impacte sobre l'estatut i l'Estat de les autonomies”; C. VIVER PI-SUNYER, “Los efectos jurídicos de la Sentencia sobre el Estatuto”, *Revista catalana de dret públic*, n° 1, 2010, pp. 9-68; J. M<sup>a</sup> CASTELLÀ ANDREU, “La sentencia del Tribunal constitucional 31/2010. Sobre el estatuto de autonomía de Cataluña y su significado para el futuro del Estado autonómico”, *Federalismi.it*, n° 18, 2010; J. F. LÓPEZ AGUILAR, “La sentencia más larga. Repercusiones de la STC 31/2010: política y jurisprudencia”, *Teoría y realidad constitucional*, n° 27, 2011, p. 221 y ss. Para lo que nos interesa en esta sede, basta observar que el Tribunal ha rechazado el recurso de inconstitucionalidad presentado por el PP, considerando que el Estatuto (art. 188) no pone en discusión ni vulnera la capacidad del Estado de intervenir en el mismo ámbito y la intervención de las regiones queda circunscrita a las iniciativas europeas atinentes a las competencias regionales.

<sup>60</sup> La mayor parte de los estatutos de autonomía reformados (v. art. 61.3. de la ley orgánica 1/2006, de reforma del estatuto de autonomía de Valencia; art. 188 de la ley orgánica 6/2006, de reforma del estatuto de autonomía de Cataluña; art. 188 de la ley orgánica 2/2007, de reforma del estatuto de autonomía de Andalucía; art. 93.3 de la ley orgánica 5/2007 de reforma del estatuto de autonomía de Aragón; art. 62.2 de la ley orgánica 14/2007, de reforma del estatuto de autonomía de

A nivel nacional se ha preferido esperar a la entrada del Tratado para adecuar el derecho español a las novedades concernientes al Parlamento nacional, e introducir así una disciplina legislativa unitaria sobre la materia<sup>61</sup>. Se han aprobado, en el período de un año, las leyes 24/2009, de 22 de diciembre, y 38/2010<sup>62</sup>, de 21 de diciembre, que han modificado ampliamente la ley 8/1994, de 19 de mayo, «por la que se desarrolla la Comisión Mixta para la Unión Europea», relanzando el papel de esta Comisión (instituida por la ley 47/1985) en la fase ascendente del derecho europeo y, específicamente, en el procedimiento de alerta temprana<sup>63</sup>. Para dar actuación a las novedades normativas sobre el plano del procedimiento parlamentario se ha aprobado posteriormente, el 27 de mayo de 2010, la resolución de las presidencia del Congreso de los Diputados y el Senado con los que se ha modificado la resolución del 21 de septiembre de 1995 que desarrollaba la ley 8/1994<sup>64</sup>.

A la luz de tales reformas normativas se puede observar, «in primis», que la ley 24/2009 ha asignado a la Comisión mixta para los asuntos europeos un papel central en el ámbito del procedimiento de alerta temprana, estableciendo el órgano encargado de redirigir los dictámenes motivados sobre el respeto del principio

*Castilla y León*; art. 68.6 de la ley orgánica 7/2010, de reforma de la *Ley orgánica de reintegración y de mejoramiento del Régimen foral de Navarra*) han reconocido a los Parlamentos regionales la facultad de ejercer el control de subsidiariedad. El art. 112 del nuevo estatuto de las Islas Baleares, adoptado por ley orgánica 1/2007, se distingue de esta regulación, al contemplar esta intervención parlamentaria como una mera posibilidad.

<sup>61</sup> Sobre el funcionamiento del *early warning* en España, antes y después del Tratado de Lisboa, v. J. J. FERNÁNDEZ ALLES, “El parlamentarismo español ante el sistema de alerta temprana sobre el principio de subsidiariedad: A propósito de la V Conferencia sobre subsidiariedad (2011)”, *Rev. gen. der. const.*, n° 11, 2011, pp. 18-26; J. A. CAMISÓN YAGÜE, *Las Cortes Generales y el control del principio de subsidiariedad. Una visión práctica. Los dos primeros dictámenes negativos en el marco de procedimiento de alerta temprana*, Madrid, Dykinson, 2012.

<sup>62</sup> La primera publicada en el *Boletín Oficial del Estado* (Boe) n. 308, del 23-12 2009, y la segunda en el BOE n. 309 del 21-12-2010.

<sup>63</sup> Sobre las reformas ver, en general, F. VECCHIO, “La partecipazione delle Assemblee parlamentari regionali nella fase ascendente di formazione del diritto comunitario: spunti di riflessione dal modello spagnolo”, *Quad. reg.*, n° 2, 2010, p. 573 y ss. Para un análisis más profundo de la ley 38/2010 se reenvía a F. J. MATIA PORTILLA, “Un paso en falso (análisis de la ley 38/2010, de 20 diciembre)”, en esta Revista, n° 18, 2012.

<sup>64</sup> Resolución de las Oficinas de Presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la modificación de la resolución de 21 de septiembre de 2005 para su adaptación a las disposiciones del Tratado de Lisboa y de la ley 24/2009 (B.O.C.G., Cortes Generales, Serie A, n. 312, del 8 de junio de 2010).

de subsidiariedad por parte de la iniciativa europea<sup>65</sup>. Dictámenes que deben ser transmitidos por medio del presidente de una de las Cámaras a los presidentes del Consejo, de la Comisión y del Parlamento Europeo en el plazo de ocho semanas, teniendo en cuenta las eventuales observaciones de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. A este propósito, la reforma prevé que todos los proyectos de actos legislativos europeos, prescindiendo de su contenido, sean transmitidos a la Secretaría de la Comisión mixta para los asuntos de la UE a los Parlamentos autonómicos para que éstos puedan expresarse sobre el respeto al principio de subsidiariedad, dirigiendo dictámenes motivados sobre cada iniciativa en el plazo máximo de cuatro semanas desde la fecha de recepción. Los dictámenes de los Parlamentos autonómicos, enviados en este periodo de tiempo, deberán ser tomados en consideración en la Comisión mixta y obligatoriamente anexados al dictamen motivado redactado por ésta última cuando se observe una violación del principio de subsidiariedad (el llamado dictamen vulneración)<sup>66</sup>. La centralidad de la decisión de la Comisión mixta en tal ámbito no es absoluta, pues según el artículo 5 de la ley se prevé que sea o el Pleno del Congreso o el del Senado los que puedan reclamar para sí el debate y la votación final del dictamen elaborado por la Comisión mixta para la UE, en el respeto de los términos previstos por los reglamentos de cada Cámara. Los dictámenes definitivamente aprobados deberán ser transmitidos al Gobierno a través de la Secretaría de Estado de relaciones con las Cortes.

Se observa, por otro lado, que el papel de la Comisión mixta para los asuntos de la UE ha sido potenciado todavía más por la posterior ley de reforma 38/2010,

<sup>65</sup> Sobre la implicación plena de la Comisión mixta para asuntos europeos de la UE en el mecanismo de control preventivo de subsidiariedad (v. art. 5 e 6 de la ley 8/1994, modificada por las leyes 24/2009 y 38/2010), la ley 24/2009 ha reconocido a tal órgano la facultad de solicitar al Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de nulidad contra un acto legislativo europeo por violación del principio de subsidiariedad; facultad que debe ser ejercida en 7 semanas como máximo desde la publicación del acto. En caso de renuncia a la interposición del recurso, el Gobierno deberá presentarse ante la Comisión, por expreso requerimiento de esta última, para dar las oportunas razones (art. 3, let. k) y 7 del texto consolidado de la ley 8/1994). La ley atribuye a la Comisión mixta las funciones que el Tratado de Lisboa reserva a los Parlamentos nacionales para la valoración y control de efectividad del *Eurojust* y *Europol* (art. 3, let. n) del texto consolidado de la ley 8/1994).

<sup>66</sup> Sobre el papel de la Comisión mixta en el mecanismo de alerta temprana y sobre las modalidades de colaboración con los Parlamentos regionales en tal ámbito se reenvía, en particular, a F. ESTEVE GARCÍA, M. ILLAMOLA DAUSÁ, *El control de la subsidiariedad y de la proporcionalidad por las Cortes Generales –Comisión mixta para la UE– y por los Parlamentos Autonómicos en España*, en O. RAYO, *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Barcelona, Tirant Lo Blanch, 2012, p. 153 y ss.

pues ha reforzado su acción de control político sobre los asuntos europeos, convirtiéndola en el principal canal de vinculación y diálogo con las autonomías territoriales. El artículo 10, c. 1, de esta ley prevé que los Presidentes de Gobierno de las Comunidades autónomas o de las Ciudades autónomas de Ceuta y Melilla puedan solicitar su comparecencia ante la Comisión para tratar el impacto de la normativa europea y de las propuestas de actos legislativos en materia de su competencia o interés autonómico<sup>67</sup>.

Las novedades comentadas han cumplido indudablemente con una apertura significativa en la participación de las Comunidades Autónomas, aunque sea en un marco limitado. En lo relativo al control del principio de subsidiariedad, se puede observar que el procedimiento delineado tiende a integrar a las Asambleas regionales en el circuito decisonal, admitiendo la posibilidad de su intervención sobre todos los actos legislativos europeos, mediante dictámenes que deben ser obligatoriamente anexados al dictamen de la Comisión mixta sobre la subsidiariedad. En un análisis más atento se evidencia, sin embargo, que la amplia apertura hacia los parlamentos regionales resulta ser más aparente que real, ya sea porque las Comunidades autónomas no tienen interés en pronunciarse sobre cuestiones que no entrañan el ámbito de sus competencias, o porque los dictámenes autonómicos, a los que no se les asigna valor jurídico vinculante, deben ser anexados únicamente al dictamen motivado de la Comisión mixta sólo cuando se denuncie una violación de la subsidiariedad<sup>68</sup>. En realidad, en la praxis del último bienio (2011-2012), la Comisión mixta para los asuntos de la UE se ha referido casi siempre a los dictámenes emitidos por los Parlamentos autonómicos en sus diferentes tipos sobre las propuestas normativas europeas, es decir, aquellos relativos a la vulneración del principio de subsidiariedad (dictamen de vulneración) y aquellos que contienen observaciones sobre la proporcionalidad y sobre los contenidos de tales propuestas en el ámbito del diálogo político con la Comisión (dictamen con observaciones). Los Parlamentos autonómicos

<sup>67</sup> El artículo 8 de la ley comentada ha consignado a la presidencia de la Comisión mixta para los asuntos europeos la facultad de requerir la comparecencia de los miembros del Gobierno, Ministros y otros cargos, antes de la reunión del Consejo de Ministros europeo, para dar cuentas de la posición adoptada sobre las cuestiones inscritas en el orden del día. El art. 9 de esta ley establece que, al finalizar cada presidencia semestral de la Unión Europea, el Ministro de Asuntos Exteriores y el Secretario de Estado de la Unión Europea se presentarán ante la Comisión para rendir cuentas.

<sup>68</sup> Al subrayar estos aspectos, una parte de la doctrina ha definido esta reforma con el término de “agridulce” para evidenciar como bajo un revestimiento dulce se esconde un píldora amarga para los Parlamentos autonómicos. V. A. M. CARMONA CONTRERAS, *¿Hacia la europeización de los Parlamentos Autonómicos?*, op. cit., p. 160 y ss.

han demostrado, por su parte, la voluntad de ejercer el control de subsidiariedad y han enviado frecuentemente sus resoluciones a la Comisión mixta en el plazo de cuatro semanas establecido por la legislación nacional.

La normativa examinada, que ha asignado a los Parlamentos autonómicos la facultad de intervenir sin límite material alguno pero dentro del respeto de límites temporales restrictivos, estimula la activación de una mayor cooperación horizontal para promover una intervención parlamentaria más rápida y eficaz. En esta dirección se sitúa, por ejemplo, la iniciativa adoptada por la Conferencia de Presidentes de Parlamentos autonómicos (COPREPA) en 2011, que aprueba una guía para la redacción de dictámenes motivados en el sistema de la alerta temprana, estableciendo que la intervención de las Asambleas regionales debe cumplirse sólo en los casos en los que las iniciativas europeas, además de influir en materia de competencia autonómica, incidan sobre los intereses de cada Comunidad autónoma. Otra iniciativa importante dirigida a reformar la cooperación entre Parlamentos autonómicos es la plataforma electrónica de intercambio de información, experiencias y «best practices» (Plataforma Electrónica para la transmisión de la información parlamentaria, PETIP) creada en el 2011 a propuesta de la COPREPA<sup>69</sup>. Claramente inspirada en el modelo IPEX, la plataforma electrónica (PETIP) para el intercambio de información parlamentaria se perfija poner en común experiencias e informaciones sobre temas de diversa naturaleza que pueden resultar de interés para los Parlamentos autonómicos. Tales iniciativas tratan de promover una intervención sectorial de las Comunidades Autónomas, sobre la base de las competencias y los intereses específicos de cada una, y a incentivar, un diálogo y un consenso parlamentario más estrecho, con la finalidad de favorecer la circulación de «best practices» y dinámicas más eficientes en el Estado autonómico.

## 7. CONCLUSIONES

Las reformas llevadas a cabo en los últimos años han reconocido una presencia más incisiva de las Regiones en el sistema de gobernanza multinivel de la UE, aunque el camino para conseguir una integración más estrecha y una participación más eficaz en el «decision making process» es aun largo. El reforzamiento del Co-

<sup>69</sup> La plataforma se ha previsto en el acuerdo 3/2010, adoptado por la COPREPA, durante una reunión celebrada en Mérida los días 1, 11 y 12 de mayo de 2010. La finalidad de la plataforma es: la consulta, el intercambio de fondos bibliográficos, la creación de foros de debate, la puesta en común de experiencias sobre la participación de los Parlamentos autonómicos en el control del principio de subsidiariedad.

mité de las Regiones en el papel de «watchdog of subsidiarity» y la inclusión de los Parlamentos regionales en el «early warning system» son las nuevas bases sobre las que se asienta una tutela más amplia de los intereses territoriales en la arquitectura de la UE, incluso sin constituir garantías de por sí suficientes para asegurar el pleno respeto de tales intereses y una integración efectiva de las Regiones en sus complejas dinámicas institucionales.

Los recientes desarrollos normativos han confirmado, por otro lado, que la regionalización representa un fenómeno capaz de ofrecer legitimación democrática en el proceso de integración europea. El refuerzo de la participación regional en las dinámicas de integración europea, especialmente si se persigue a través de los canales de democracia representativa, se revela complemento indispensable del proceso de democratización que trata de reforzar la legitimidad democrática de la UE. El binomio Parlamentos nacionales/Parlamentos regionales se encuentra en línea con un concepto de democracia europea cada vez más complejo, que ha sido y continúa siendo objeto de diferentes interpretaciones en la reflexión jurídica europea. Las elaboraciones doctrinales más recientes sobre la democratización de la Unión Europea demuestran una mayor inclinación a una revisión de los conceptos jurídicos tradicionales, ofreciendo lecturas y cualificaciones inéditas al proceso de integración europea respecto a las orientaciones que tendían a interpretar el fenómeno sólo en base al paradigma preseleccionado. La voluntad de declinar de forma positiva la originalidad jurídica de la Unión Europea se manifiesta en una pluralidad de orientaciones doctrinales que, incluso en la diversidad de sus contenidos y de las conclusiones que les siguen, tratan de recomponer su complejidad estructural dentro de nuevas categorías jurídicas y siguen el mismo sistema metodológico incluso al afrontar el problema de su democraticidad<sup>70</sup>. Tales interpretaciones resultan más coherentes

<sup>70</sup> En esta dirección se orientan, por ejemplo, aquellas reconstrucciones doctrinales que realizan una lectura del dualismo comunitario en términos de integración sistémica, insistiendo sobre la dimensión integrada y compuesta de la realidad jurídica europea y rehaciendo un concepto de democracia compuesta y pluralista. Se reenvía a P. HÄBERLE, “Per una dottrina della costituzione europea”, *Quad. cost.*, n.º 1, 1999, p. 7; S. CASSESE, “L’Unione europea come organizzazione pubblica composita”, *Riv. it. dir. pub. com.*, n.º 5, 2000, p. 991. G. DELLA CANANEA, *L’Unione europea. Un ordinamento composito*, Bari, Laterza, 2013; I. PERNICE, “Multilevel constitutionalism in the European Union”, *Eur. L. Rev.*, n.º 5, 2002, p. 511; G. GUZZETTA, “Declinazioni del dualismo comunitario: dall’aut aut all’et et”, en G. GUZZETTA, *Questioni costituzionali del governo europeo*, Padova, Cedam, 2003, p. 7 y ss.; A. MANZELLA, “Lo Stato comunitario”, *Quad. cost.*, n.º 2, 2003, pp. 273 y ss.; 281; S. FABBRINI, *L’Unione europea come democrazia composita?*, *Riv. it. sc. pol.*, n.º 1, 2004, p. 13 ss.; F. PALERMO, *La forma di Stato dell’Unione europea. Per una teoria costituzionale dell’integrazione sovranazionale*, Pádua, Cedam 2005; F. BALAGUER CALLEJÓN, “El Tratado de

con el desarrollo institucional de la última década en el que la cuestión democrática europea se ha enriquecido de contenidos nuevos y problemáticos con el devenir del proceso de constitucionalización de la UE, aparentemente fallido sobre las cenizas del naufragado Tratado por el que se adoptaba una Constitución para Europa, pero parcialmente retomado, aunque sobre unos parámetros formalmente distintos, por el Tratado de Lisboa. La aprobación de estos Tratados, y los intensos debates al mismo vinculados, han contribuido a profundizar en la reflexión sobre la democracia de la UE y a desarrollar un concepto de democracia más amplio y complejo fundado sobre la coexistencia y la compenetración de principios e institutos de diversa naturaleza, que se encuadran prevalentemente en el ámbito de la democracia representativa, de la democracia participativa y la democracia de proximidad. El Tratado de Lisboa, que según una parte de la doctrina ha supuesto «una svolta nel tortuoso processo di democratizzazione»<sup>71</sup>, ha perfilado un modelo democrático que no se rige únicamente sobre una redefinición en sentido pluralista de las formas de democracia representativa, sino sobre una progresiva y paralela realización de una democracia participativa y de proximidad, cuyo fin último es el de fomentar la participación popular y acercar al ciudadano a las instituciones y a las políticas europeas<sup>72</sup>. Desde esta perspectiva, la integración de las Regiones en la UE, especialmente cuando se realiza a través de sus instituciones representativas, tiende a promover la participación popular de manera más intensa y a reforzar la legitimación democrática de los mecanismos procedimentales y de toma de decisiones europeas. El camino tomado

Lisboa en el divan. Una reflexión sobre estatalidad, constitucionalidad y Unión Europea”, *Rev. esp. der. const.*, n.º 83, 2008, p. 59.

<sup>71</sup> En este sentido ver C. PINELLI, “Il deficit democratico e le risposte del Trattato di Lisbona”, *Rass. parl.*, w n.º 4, 2008, p. 925.

<sup>72</sup> Sobre las características de la democracia representativa en la Unión Europea y sobre las relaciones entre principio democrático y principio parlamentario v. P. RIDOLA, “Brevi note sui rapporti fra principio democratico e principio parlamentare nell’Unione europea: il difficile cammino della “democrazia federalistica”, en R. ORRÚ, L. G. SCIANNELLA, A. CIAMMARICONI (cur.), *Dai Parlamenti in Europa ai Parlamenti d’Europa. Un cammino tra storia e diritto*, Nápoles, Esi, 2008, p. 133 y ss. Sobre la democracia participativa en la Unión Europea v., más recientemente, D. SICLARI, “La democrazia partecipativa nell’ordinamento comunitario: sviluppi attuali e prospettive”, *Dir. pubbl.*, n.º 2, 2009, p. 589; D. FERRI, “L’Unione europea sulla strada della democrazia partecipativa”, *Istituz. federal.*, n.º 2, 2011, p. 297 y ss. Sobre democracia de proximidad en conexión con el concepto de gobernanza multinivel cfr. L. HOOGHE, G. MARKS, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD, Rowman& Littlefield Publishers, 2001; L. BOBBIO, “Governance multilivello e democrazia”, *Rivista delle politiche sociali*, n.º 2, 2005, p. 51 y ss.; J. DEBARDELEBEN, A. HURRELMANN, *Democratic dilemmas of Multilevel Governance: legitimacy, Representation and Accountability in the European Union*, Palgrave Macmillan, 2007.

en Lisboa mira, en definitiva, a avanzar hacia una Europa en la que las Regiones participen activamente en su progresiva construcción jurídica y en sus procedimientos decisorios, convirtiéndose en elementos clave de su democracia social.

Se observa también que la regionalización puede constituir un instrumento de contrapeso y de reequilibrio funcional en la situación actual de crisis de la UE. Como se observa, la redefinición de la nueva «governance» económico-financiera ha favorecido una tendencia a la recentralización estatal y al reforzamiento del método intergubernamental en los engranajes procedimentales europeos, con recaídas sobre el déficit democrático<sup>73</sup>. La participación de los Parlamentos regionales en el proceso de producción normativa podría contrastar estas tendencias dado que incentiva y democratiza la participación regional en el proceso de integración europea, concurriendo a redimensionar la centralidad estatal y la preminencia de los canales de acuerdo intergubernamental tanto a nivel nacional como europeo. Desde esta perspectiva específica de intento de superación del déficit democrático resulta indispensable en primer lugar que los Parlamentos regionales se sitúen en condición de participar eficazmente en el «decision making process» de la UE, activando formas de acuerdo con los respectivos ejecutivos y recogiendo lo mejor del llamado «intra-state» y «extra-state channels» puestos a disposición por el derecho de los Estados miembros y por el derecho europeo. En el contexto procedimental específico del llamado «early warning», resulta necesario que el papel de los Parlamentos regionales venga ulteriormente reforzado, promoviendo una más estrecha colaboración de los Parlamentos nacionales desde la vertiente estatal, una acción de acuerdo más intensa con el Comité de las Regiones, y una mayor cooperación interparlamentaria regional a nivel europeo. Estos caminos se deben recorrer de forma paralela al intento de potenciar la dimensión parlamentaria regional y ofrecer contextualmente mayores niveles de transparencia, eficiencia y democracia en todo el proceso decisorio de la UE. La introducción de procedimientos parlamentarios y/o de prácticas cooperativas ágiles y eficaces en el interior de cada ordenamiento estatal, representa una premisa indispensable para promover una intervención regional más extensa y cualificada, pero sobre todo “rápida”,

<sup>73</sup> Sobre este aspecto v. P. BILANCIA, “La nuova governance dell’Eurozona e i “riflessi” sugli ordinamenti nazionali”, *Federalismi.it*, n° 23, 2012, p. 14, que observa: «Lo sviluppo dell’integrazione nella governance economica non appare ancora soddisfacente dal punto di vista della sua legittimazione democratica e rischia di ripetere ed amplificare l’annoso problema del deficit democratico dell’UE». Sobre efectos de la crisis económica sobre el derecho constitucional de los Estados y sobre el principio democrático en general v. F. BALAGUER CALLEJÓN, “Crisis económica y crisis constitucional en Europa”, *Rev. esp. der. const.*, n° 98, 2013, p. 91 y ss. Sobre la crisis del europeísmo y sobre la necesidad de su vinculación se reenvía a las consideraciones de F. LANCHESTER, “Le trasformazioni geopolitiche, l’integrazione europea e l’eredità del federalismo statunitense e tedesco”, *Nomos*, n° 1, 2012.

capaz de ser cumplida en los cortos plazos previstos en el mecanismo del «early warning». La participación más intensa en las actividades del Comité de las Regiones, a través de la «Red de control de la subsidiariedad» y las nuevas plataformas REGPEX, se muestran indispensables para promover una acción regional más cohesionada en el plano del control de subsidiariedad, capaz de mejorar tanto la acción consultiva del CdR como la de los Parlamentos regionales a nivel nacional. El desarrollo de la cooperación interparlamentaria regional a nivel supranacional resulta fundamental porque coadyuva no sólo a incentivar un intercambio de informaciones y de «best practices» entre los Parlamentos regionales, sino también a avanzar en la construcción de una opinión pública y de una esfera política europea.

En conclusión, la cooperación interparlamentaria, en sus diversas formas y declinaciones, aparece como uno de los principales desafíos de las Regiones en los próximos años tanto a nivel interno en cada ordenamiento estatal como en el marco de la UE, con el objetivo sustancialmente compartido de progresar en una integración regional más estrecha y un modelo de «governance» más avanzado y apto para promover una coparticipación efectiva y responsable de todos los sujetos implicados en las complejas dinámicas que se realizan en el espacio público europeo.

### *Resumen*

*Este trabajo tiene como objetivo reconstruir el papel de las Regiones en la gobernanza multinivel europea a la luz de las reformas introducidas por el Tratado de Lisboa. Valora las principales reformas del presente Tratado, que ha promovido la participación de los niveles subnacionales en los mecanismos de control parlamentario y judicial del principio de subsidiariedad. En particular, estas innovaciones establecen la participación de los Parlamentos regionales en el sistema control de la llamada alerta temprana, y la inclusión del Comité de las Regiones entre los sujetos con derecho a interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia en defensa de este principio.*

*En este contexto, el estudio se centra en dos aspectos: a) el nuevo papel y el funcionamiento del Comité de las Regiones; b) los mecanismos de cooperación interparlamentaria y las mejores prácticas regionales adoptadas en el derecho comparado, con especial referencia a las experiencias de Italia y España. El ensayo concluye con una evaluación de la contribución de las regiones al proceso de democratización de Europa.*

*Palabras Clave:* Tratado de Lisboa, Regiones, principio de subsidiariedad, procedimiento de alerta temprana, democracia.

### *Abstract*

*This work aims to reconstruct the role of the Regions in the European multilevel governance in light of the reforms introduced by the Lisbon Treaty. It values the main regional reforms of this Treaty, which have promoted the involvement of subnational levels in the mecha-*

*nisms of parliamentary and judicial control of the principle of subsidiarity. In particular, these innovations regard the participation of Regional Parliaments to the subsidiarity check system (so-called early warning) and the inclusion of the Committee of the Regions among the subjects entitled to bring an action before the Court of Justice in defense of this principle. In this context the study focuses on two aspects: a) the new role and functioning of the Committee of the Regions; b) the mechanisms of inter-parliamentary cooperation and regional best practices adopted in the comparative law, with particular reference to the Italian and Spanish experiences. The essay concludes with an assessing on the contribution of the Regions to the European democratization process.*

**Keywords:** *Lisbon Treaty, Regions, principle of subsidiarity, early warning system, democracy.*

Recibido: 23 de diciembre de 2013

Aceptado: 5 de febrero de 2014