

# **ANÁLISIS CRÍTICO DEL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN EL CONTROL DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD EN LA UNIÓN EUROPEA**

**SERGIO ALONSO DE LEÓN \***

## **SUMARIO:**

1. LA AUSENCIA DE LAS REGIONES EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA
2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
3. LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD
4. CONCLUSIONES: EVALUACIÓN CRÍTICA DEL SISTEMA
5. BIBLIOGRAFÍA

## **1. LA AUSENCIA DE LAS REGIONES EN EL PROCESO LEGISLATIVO DE LA UNIÓN EUROPEA**

### **1.1. La construcción europea y las regiones**

Las regiones europeas son en buena medida las directas destinatarias de los actos de Derecho de la Unión Europea<sup>1</sup>. Sin embargo, su intervención en el proceso decisorio de la Unión Europea ha sido muy escasa.

El fenómeno de la construcción europea se origina con la celebración de un tratado internacional multilateral por Estados soberanos que como tales ejercen el poder en el funcionamiento de la organización, con independencia de la estructura interna de cada uno de ellos. La redacción ori-

\* Letrado de la Comunidad de Madrid.

<sup>1</sup> Téngase en cuenta que aproximadamente el 70% de la normativa de la Unión Europea se implementa a nivel regional y local. Fuente: [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

ginaria de los tratados constitutivos omite cualquier referencia a la participación de las regiones en la vida de las entonces Comunidades Europeas. También la jurisprudencia más antigua del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas asume el principio de autonomía institucional de los Estados<sup>2</sup>, obviando la estructura territorial interna de los mismos<sup>3</sup>.

La heterogeneidad entre los Estados miembros respecto a su organización territorial no contribuía a la existencia de una sensibilidad regional en la construcción europea<sup>4</sup>. El primer país en el que se observara este riesgo de agresión a la autonomía de las regiones fue República Federal de Alemania, donde desde la misma ratificación del Tratado constitutivo de la CECA en 1951 ya la doctrina había subrayado la «Landesblindheit» o «ceguera federal»<sup>5</sup> de la integración europea.

La débil posición de las regiones en la producción normativa y actuación administrativa es más manifiesta a medida que el proceso de integra-

<sup>2</sup> Este principio entraña que «la distribución interna de competencias y potestades entre los poderes, órganos y Administraciones públicas nacionales es, pues, un dominio que el Derecho comunitario no puede, en principio, determinar, modificar o influir». Vid. A.M. MORENO MOLINA, *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 47.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la sentencia TJCE *International Fruit Company* en los asuntos acumulados 21-24/1972, de 12 de diciembre de 1972, indica que «cuando las disposiciones del Tratado o de reglamentos reconocen poderes o imponen obligaciones a los Estados miembros a efectos de la aplicación del Derecho comunitario, la cuestión de saber de qué manera el ejercicio de esos poderes y la ejecución de esas obligaciones pueden ser encomendados por los Estados a determinados órganos depende únicamente del sistema constitucional de cada Estado».

<sup>4</sup> Para un mejor análisis sobre la diversidad de la organización territorial de los Estados de la Unión Europea, y cómo ello afecta a su control sobre el principio de la subsidiariedad, puede consultarse J. LOUGHLIN, «The regional question, subsidiarity and the future of Europe», en S. WEATHERILL y K. NICOLAIDIS, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies in Oxford, Oxford, 2003, pp. 74-85.

<sup>5</sup> H.P. IPSEN, «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en AA.VV., *Probleme des Europäischen Rechts*. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag, 1966, pp. 228 y ss.

ción europea abarcaba más ámbitos competenciales muchos de los cuales afectaban principalmente al nivel regional.

## 1.2. Evolución del papel de las regiones en la Unión Europea

Históricamente, la primera consideración jurídica específica a los entes regionales resulta de la política regional y de cohesión comunitaria a través de los fondos europeos, principalmente, el fondo europeo de cohesión y los fondos estructurales<sup>6</sup>, si bien en este caso las regiones quedaban reducidas a unidades administrativas territoriales para aplicar los fondos comunitarios<sup>7</sup>, sin distinguir en función de su distinta autonomía competencial según el Estado.

La introducción del Comité de las Regiones a partir del Tratado de Maastricht en determinados ámbitos del proceso de creación normativa vino a mitigar esa situación. Desde su creación ha ido abriendo progresivamente la puerta a una mayor participación de las regiones en el proceso decisorio de la Unión Europea.

A partir de ese momento se introduce en el Derecho originario un principio que ha cobrado una gran fuerza, el principio de subsidiariedad, a través del cual se puede reconducir un mayor papel a los niveles más cercanos a los ciudadanos, como lo son el local y el regional.

## 1.3. El Tratado de Lisboa, ¿sensible a la dimensión regional de la Unión Europea?

Esta restringida intervención de las regiones europeas en la fase ascendente del proceso decisorio europeo ha visto un cambio notable desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Ello por varias razones.

<sup>6</sup> Sobre este punto, T.M. MARGELLOS, «L'émergence de la "region" Dans l'ordre communautaire», en G. VARDERDANDEN, *L'Europe et les regions*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 20 ss.

<sup>7</sup> G. JAÚREGUI, «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 31, 2005, p. 139.

En primer lugar, porque mejora sustancialmente el papel del Comité de las Regiones, que se convierte en auténtico guardián del principio de la subsidiariedad y se le concede legitimación directa ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para interponer recursos de anulación. Aun así, el Tratado de Lisboa no acoge todas las pretensiones que se habían intentado hacer valer, en su mayoría, ya en el seno de los trabajos de la Convención preparatoria del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa<sup>8</sup>, en particular, no elevando el órgano a la categoría de Institución, a pesar de que la lista de Instituciones de la Unión ha sido ampliada<sup>9</sup>. En segundo lugar, se permite la intervención de los parlamentos regionales en defensa del principio de la subsidiariedad.

Finalmente, el Tratado de Lisboa recoge algunas novedades que muestran una cierta mayor sensibilidad por las reivindicaciones que tradicionalmente se habían hecho valer por las regiones europeas. En buena parte, estas novedades ya habían sido introducidas por el fracasado proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, y tienen un carácter esencialmente simbólico. En esta línea se pueden destacar el reconocimiento de la diversidad cultural y lingüística<sup>10</sup>; el respeto a la autonomía local y regional<sup>11</sup>; la fijación del objetivo de la cohesión territorial<sup>12</sup>; o la explicitación de que un ministro regional puede intervenir en el Consejo<sup>13</sup>.

De esta forma, algunas de las novedades permiten atisbar una mayor sensibilización a nivel europeo de las realidades regionales. Ello ha lleva-

<sup>8</sup> Un resumen de las propuestas presentadas a la Convención puede encontrarse en el documento C. JEFFERY, «Regions and the Future of Europe», Reform Spotlight, 2003/02, a la que se puede acceder en el vínculo: [http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6AECAF77-76153637/bst/Reformspotlight\\_02-03\\_en\\_pdf.pdf](http://www.bertelsmannstiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6AECAF77-76153637/bst/Reformspotlight_02-03_en_pdf.pdf)

<sup>9</sup> En efecto, el Tratado de la Unión Europea en su art. 13 enumera siete Instituciones: el Parlamento Europeo, el Consejo Europeo, el Consejo, la Comisión Europea, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas.

<sup>10</sup> Art. 3.3 TUE.

<sup>11</sup> Art. 4.2 TUE.

<sup>12</sup> Art. 174 TFUE.

<sup>13</sup> Art. 16.2 TUE.

do a algunos autores a la consideración de que la Unión Europea es menos insensible hacia el nivel regional a partir del Tratado de Lisboa <sup>14</sup>.

#### 1.4. Las reivindicaciones de las regiones legislativas europeas

Las regiones europeas, sobre todo aquellas con mayores competencias y, en particular, las dotadas de órganos con capacidad legislativa, han constituido distintos agrupamientos a fin de hacer valer y concentrar sus reivindicaciones. Ello tuvo su punto más álgido durante los debates de la Convención para la redacción del Tratado Constitucional, ya que implicaron no sólo a Gobiernos e Instituciones sino a otros grupos y entidades representativas. Algunas reivindicaciones se plasmaron en el Tratado Constitucional, y han pasado al Tratado de Lisboa; otras se mantienen hoy inatendidas.

Hay varios autores que agrupan las demandas de las regiones de la Unión Europea en dos vertientes: «Let us in y Leave us alone» <sup>15</sup>. La primera se referiría a la voluntad de participación activa en el proceso decisorio comunitario, haciendo llegar propuestas o modificándolas, lo cual en la actualidad se canaliza casi exclusivamente a partir de su participación en el Comité de las Regiones. La segunda vertiente se refiere a que los actos de la Unión Europea no interfieran en los ámbitos decisorios de las regiones, y en virtud del principio de subsidiariedad dejen libertad para regular las áreas que les corresponden <sup>16</sup>.

<sup>14</sup> En este sentido, *vid.* A.M. CARMONA CONTRERAS, «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?», en UNED. *Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009, pp. 237-256.

<sup>15</sup> Esta denominación se ha extendido en los trabajos publicados en lengua inglesa y en los demás dada su fácil comprensión entre la doctrina especializada. Así, en particular es utilizado por I. DUCHACEK, *Comparative Federalism. The territorial dimension of politics*, Holt Rinehart and Wilson, Nueva York, 1970.

<sup>16</sup> Para más concreción sobre la clasificación de las reivindicaciones de las regiones europeas puede consultarse C. JEFFERY, «Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone», en *Federal Trust for education & research, online paper xx/04 (2004)*, que se puede consultar en el vínculo [http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/14\\_04.pdf](http://www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/14_04.pdf)

Este activismo de algunos grupos de regiones no sólo encauza propuestas de mejora de la consideración o el papel de las regiones en el proceso decisorio europeo, sino que constituyen foros de cooperación ente regiones y de éstas con Instituciones y Estados miembros para mejorar el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea.

Estas agrupaciones son las siguientes:

*Conferencia de Asambleas legislativas regionales europeas* (CALRE, por sus siglas en inglés)<sup>17</sup> y que engloba a 75 asambleas regionales con poderes legislativos<sup>18</sup>.

Ya en la Declaración de Salzburgo de 1998, habían anticipado la relevancia del principio de la subsidiariedad al promover que «las regiones tendrán derecho a defender directamente sus poderes legislativos dentro del principio de Subsidiariedad».

Desde CALRE se continúa abogando por el incremento de las funciones del Comité de las Regiones, y se ponen de manifiesto datos que invitan a la reflexión, como que las regiones con poderes legislativos aplican más del 70 por ciento de la legislación de la UE sin pasar por las estructuras nacionales de sus Estados<sup>19</sup>.

Entre las últimas propuestas realizadas, destaca que la petición del mecanismo para permitir el control del principio de subsidiariedad por las Asambleas Regionales sea efectivo, incrementar la cooperación de las asambleas con las Instituciones de la Unión para mejorar las prácticas de transposición. También se ha sostenido el derecho al recurso de las regiones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea para la tutela de sus derechos y competencias<sup>20</sup>.

<sup>17</sup> <http://www.calrenet.eu/>

<sup>18</sup> La distribución de las mismas corresponde al siguiente esquema: Austria 9, Alemania 16, Belgica 6, Italia 20, España 19, Finlandia 1, Portugal 2, Reino Unido 3.

<sup>19</sup> Declaración de Trento de 5 de octubre de 2010, se puede consultar en el vínculo: [http://www.calrenet.eu/upload/Declaration\\_of\\_Trento\\_ES.pdf](http://www.calrenet.eu/upload/Declaration_of_Trento_ES.pdf)

<sup>20</sup> La legitimación privilegiada de las regiones para impugnar los actos que afecten a sus competencias no parece por el momento ser una propuesta realizable. Ello sobre todo porque afecta a una cuestión muy sensible, que sería la atribución al Tri-

También destacan iniciativas cooperativas entre las propias asambleas regionales, creación de grupos de trabajo y fomento de la constitución de comisiones de asuntos europeos en cada parlamento regional <sup>21</sup>.

*Regiones con poderes legislativos* (RegLeg), llamada a representar a las 73 regiones con poderes legislativos <sup>22</sup>, no obstante, en la actualidad forman parte de la misma sólo 20 regiones <sup>23</sup>. Sus propuestas se refieren fundamentalmente a implementar mecanismos efectivos para el respeto al principio de subsidiariedad a nivel regional, la mayor intervención del Comité de las Regiones en el proceso decisorio y el acceso al recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

*Agrupación de regiones constitucionales*, que se constituyó por siete regiones <sup>24</sup> a los fines exclusivos de realizar propuestas a ser tenidas en cuenta en los trabajos preparatorios para la conferencia intergubernamental de 2004. Proponían que se reconociera explícitamente el nivel regional del principio de subsidiariedad, la posibilidad de recurso directo contra los actos de la Unión que afecten a sus competencias y la elevación del Comité de las Regiones al rango de Institución.

---

bunal de Justicia de la Unión Europea de competencia para la interpretación de las Constituciones de los Estados miembros al enjuiciar la legitimación de las regiones, *vid.* A. D'ATENA, «Subsidiarity and division of competencies between European Union, its Member States and their Regions», *The European Constitution in the making*, Nomos, 2003, p. 139.

<sup>21</sup> A. ARCE JANÁRIZ, «La regiones legislativas de la Unión Europea», Asamblea. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm.7, 2002, p. 9.

<sup>22</sup> Este número se distribuiría, según los criterios de RegLeg ([www.regleg.eu](http://www.regleg.eu)), de la siguiente forma: Austria 9, Alemania 16, Bélgica 6, Italia 20, España 17, Finlandia 1, Portugal 2, Reino Unido 3. Estas regiones incluyen aproximadamente el 45% de la población de la Unión Europea.

<sup>23</sup> Islas Aland, Baden-Württemberg, Baviera, Cataluña, Euskadi, Extremadura, Friuli Venezia Giulia, Galicia, Madeira, Renania del Norte-Westfalia, Piamonte, Renania-Palatinado, Salzburgo, Escocia, Sicilia, Toscana, Flandes, Gales, Valonia, Viena.

<sup>24</sup> Baviera, Cataluña, Renania del Norte-Westfalia, Salzburgo, Escocia, Valonia y Flandes.

Estos agrupamientos de regiones han formulado propuestas constructivas que hoy forman parte del Derecho primario, aunque sus efectos prácticos son modestos. Ello arroja resultados positivos no sólo para sus intereses, sino también para su implicación en el entramado de la Unión Europea y para que la integración europea tenga un carácter verdaderamente multi-nivel.

## 2. EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

### 2.1. Origen del principio de subsidiariedad

Un concepto básico del principio de subsidiariedad, no necesariamente ligado a las especificidades del proceso de integración europea, se refiere a que el poder político sólo debe intervenir en aquellos casos en los que las partes individuales de la sociedad no pueden hacerlo y, por tanto, se inserta en la tendencia a la descentralización del gobierno de los asuntos públicos y en el desarrollo de la sociedad civil <sup>25</sup>.

Por eso, el principio de subsidiariedad es un principio esencialmente democrático que trata de llevar la decisión política, o cuando menos su ejecución, al nivel más cercano a la sociedad <sup>26</sup>.

El principio de subsidiariedad tiene su origen en la primera formulación política del federalismo. Con origen etimológico en el vocablo latino «*subsidium*», que hace alusión a la ayuda o asistencia, fue utilizado por quien es considerado primer teórico del federalismo Johannes Althusius <sup>27</sup>, para explicar que la sociedad y el Estado estaban integrados por una serie de pactos sucesivos. Sin embargo, la suma agregada de todos no alcanza

<sup>25</sup> P. KUKLIS, «The Principle of Subsidiarity», FDI - CEE Publications Online, p. 2, se puede consultar en <http://lgi.osi.hu/publications/2000/74/main.PDF>.

<sup>26</sup> F. REQUEJO COLL, «Federalism and National Groups», *International Social Science Journal*, 53, 2001, p. 43.

<sup>27</sup> A. DE BENOIST, «The First Federalist: Johannes Althusius», *Telos*, 118, 2000, p. 33.



un nivel superior al de las unidades inferiores, de forma que la autoridad «supraordenada» no debe apropiarse de las funciones de las unidades inferiores de la sociedad<sup>28</sup>.

La esencia de esta idea subsiste en la concepción actual del principio y de su formulación en el ámbito de la Unión Europea, en donde se configura como un límite importante a la acción a nivel europeo, pero también se puede concebir como fundamento para las tesis federalistas o supranacionalistas de la integración europea. En este sentido, habría que significar que una de las críticas más notorias que se realizan a los postulados del supranacionalismo en la Unión Europea y la Gobernanza multi-nivel es precisamente el testimonial papel que desempeñan los actores subnacionales en la esfera de actuación a nivel europeo<sup>29</sup>.

## 2.2. El principio de subsidiariedad en la Unión Europea

El principio de subsidiariedad tiene por objeto garantizar una toma de decisiones lo más cerca posible del ciudadano, comprobándose constantemente que la acción que debe emprenderse a nivel de la Unión Europea se justifica en relación con las posibilidades que ofrece el nivel nacional, regional o local. Concretamente, es un principio según el cual la Unión no actúa, excepto para los sectores de su competencia exclusiva, hasta que su acción es más eficaz que una acción emprendida a nivel nacional, regional o local. Está estrechamente vinculado a los principios de proporcionalidad y de necesidad que suponen que la acción de la Unión no debe exceder lo que es necesario para lograr los objetivos del Tratado.

En la actual redacción de los Tratados, este principio se enuncia en el art. 5.3 del Tratado de la Unión Europea: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva,

<sup>28</sup> La obra de Johannes ALTHUSIUS en la se aboga por primera vez por esta concepción es *Política Methodice Digesta*, publicada por primera vez en 1603.

<sup>29</sup> N. NUGENT, *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave. McMillan, 2003, p. 502.

la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el *Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

Este principio es enunciado de forma similar a como estaba redactado en el art. 5.2<sup>30</sup> del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, si bien por la novedad de que se introduce la dimensión regional y local, además de la nacional, en la formulación del principio. Ello tiene una significación extraordinaria en la intervención de las regiones en el control de dicho principio, aunque los mecanismos que se ofrezcan tengan un alcance y eficacia limitados. El reconocimiento explícito del alcance regional y local del principio de subsidiariedad otorga una mejor posición a las regiones, aunque como veremos sigue siendo débil y subordinada, en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea.

Por lo demás, los objetivos de este principio de subsidiariedad se pueden estructurar en dos perspectivas: en primer lugar, la de autorizar la intervención de la Unión para resolver problemas transnacionales que no puedan ser solucionados por los Estados actuando por separado<sup>31</sup>, en el res-

<sup>30</sup> A tenor de dicho precepto: «En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario».

<sup>31</sup> En palabras de A. CHICHARRO LÁZARO, *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, 2002, p. 33: «la ayuda de las instancia políticas superiores vendrá a suplir la incapacidad de las autoridades de los niveles inferiores».

peto de los objetivos de la Unión; y, en segundo lugar, permite a los Estados miembros y demás autoridades subestatales evitar un intervencionismo de la Unión Europea en aquellos casos en que no es necesario que la Unión legisle. Esta perspectiva de control es la que tiene interés para la regiones.

El ámbito de aplicación de este principio no abarca todas las áreas de acción de la Unión Europea. El principio de subsidiariedad sólo se aplica a los ámbitos compartidos entre la Comunidad y los estados miembros. Por tanto no se aplica a las competencias exclusivas de la Unión. El Tratado de Lisboa ha permitido clarificar la delimitación del principio de subsidiariedad al establecer una lista de competencias exclusivas y competencias compartidas<sup>32</sup>.

A su vez, es un principio que debe inspirar la creación normativa de las Instituciones de la Unión<sup>33</sup>, de modo que los actos adoptados se refieran a materias y cuestiones en los que la intervención de la Unión sea verdaderamente necesaria.

### 2.3. El principio de subsidiariedad en las sucesivas reformas de los Tratados

Como se ha anticipado, el principio de subsidiariedad se introduce<sup>34</sup> por la reforma de los tratados constitutivos en el Tratado de Maastricht<sup>35</sup>,

<sup>32</sup> Ver arts. 3, 4, 5 y 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>33</sup> En particular, la Comisión Europea elabora todos los años un informe que se denomina «legislar mejor» y que utiliza como criterio, entre otros, el principio de subsidiariedad.

<sup>34</sup> Aunque sin carácter general, este principio ya se introdujo por el Acta Única Europea, quedando plasmado en el art. 130 R 3 del Tratado CEE. Para una visión más amplia del desarrollo inicial del principio de subsidiariedad puede consultarse A. BOIXAREU CARRERA, «El principio de subsidiariedad», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1975, pp. 771-808.

<sup>35</sup> El principio de menciona por primera vez en el art. 3 B del Tratado de la Comunidad Europea, (TCE): «La Comunidad actuará dentro de los límites de las

sin alusión alguna al nivel regional<sup>36</sup>. Posteriormente para dar una mayor concreción a este principio, se aneja un protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que se adjuntará al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea cuando entre en vigor el Tratado de Ámsterdam. De nuevo en este momento no se hace alusión a la dimensión regional de este principio, si bien los tres Estados federales, Alemania, Bélgica y Austria, suscriben una Declaración a la firma del Tratado de Ámsterdam en el que vinculan el principio de subsidiariedad a la afectación del Derecho de la Unión Europea a las regiones<sup>37</sup>.

El Tratado de Niza no introduce novedades significativas, si bien da pie a la participación de los parlamentos nacionales en el control de la subsidiariedad<sup>38</sup>. Durante las deliberaciones de la Convención para la re-

---

competencias que le atribuye el presente Tratado y de los objetivos que éste le asigna.

En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.

Ninguna acción de la Comunidad excederá de lo necesario para alcanzar los objetivos del presente Tratado».

<sup>36</sup> Curiosamente, unas de las entidades que abogaron con más fuerza por la introducción del principio de la subsidiariedad fueron las regiones, en particular, los Länder alemanes, si bien la mención al nivel regional no se efectúa sino en el momento actual, *vid.* D'ATENA, A.: «Subsidiarity and division...», *op. cit.*, p. 138.

<sup>37</sup> En concreto, el contenido relevante de esta declaración es el siguiente: «es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional», *vid.* A. ARCE JANÁRIZ, «Unión Europea y Parlamentos Regionales», *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997, p. 88.

<sup>38</sup> Ver Declaración núm. 23 aneja al Tratado de Niza, donde invitaba a los parlamentos nacionales a participar en el debate sobre el futuro de la Unión.

dación de la Constitución Europea, el principio de subsidiariedad cobra una importancia muy significativa <sup>39</sup>.

El sistema que se articula en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa es, al hilo de lo anterior, un sistema de alerta rápida por parte de los Parlamentos nacionales cuando consideren que, durante la tramitación de un acto de Derecho de la Unión Europea, pueda vulnerar este principio de subsidiariedad. Los parlamentos nacionales, o cualquiera de sus cámaras, conforme a este sistema, podían emitir un dictamen motivado. En caso de no ser atendido por las Instituciones, el conflicto podría derivarse al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Este mecanismo se recoge en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad <sup>40</sup> anejo entonces al Tratado por el que se establecía la Constitución para Europa, y es trasladado como protocolo anejo al Tratado de Lisboa, que sí ha entrado en vigor <sup>41</sup>.

A su vez, el reforzamiento de los mecanismos de control del principio de subsidiariedad se ha trasladado al aumento de las funciones del Comité de las Regiones. En particular, existen dos funciones que deben ser destacadas. La primera es la de cooperar con los parlamentos nacionales y regionales en el mecanismo de alerta temprana, la segunda la de impugnar los actos adoptados por la Unión Europea que, a su juicio, no hayan respetado este principio.

Asumiendo inmediatamente su función, en el seno del Comité de las Regiones se ha creado una Red de Seguimiento de la Subsidiariedad, dedicada específicamente a ejercer estas labores de control en tres fases distintas: primero, antes de que se introduzca una iniciativa, en conversaciones con la Comisión, y mediante consultas con autoridades regionales y

<sup>39</sup> Prueba de ello es que de los seis grupos de trabajo en lo que se organiza la Convención para elaborar la el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, uno de ellos, el primero, se dedica en exclusiva a la reflexiones sobre este principio.

<sup>40</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2004.

<sup>41</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea de 17 de diciembre de 2007.

locales; segundo, participando en cooperación con parlamentos regionales y nacionales mediante el sistema de alerta temprana y, tercero, mediante eventuales acciones ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Con estas modificaciones, y por la actuación que se propone realizar, el Comité de las Regiones se erige formalmente en el guardián del principio de subsidiariedad. La vía de impugnación que se abre al Comité de las Regiones le otorga posición de fortaleza, ya que no podrán sus puntos de vista ser ignorados por el resto de Instituciones <sup>42</sup>.

#### **2.4. Eficacia del control; la participación de los Parlamentos nacionales**

El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad arbitra un sistema de alerta para los actos legislativos en tramitación, que permite advertir de la quiebra del principio de subsidiariedad en los parlamentos nacionales. Se trata de un sistema que se atiene a consideraciones jurídicas, pero que se combina, por el propio funcionamiento del mecanismo, con consideraciones políticas.

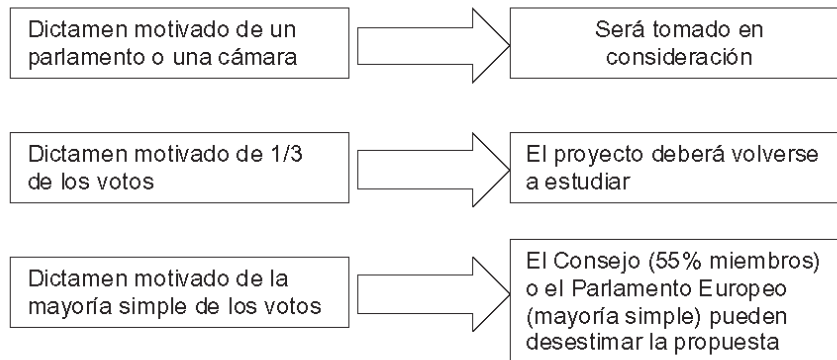
El esquema es el siguiente. La Comisión está obligada a promover consultas antes de una iniciativa <sup>43</sup>. Al remitir la iniciativa que promueva, la Comisión, como cualquier otra institución que pueda introducirla, deberá

<sup>42</sup> Así lo entendió el Presidente Van den Brande que públicamente declaró (4 de diciembre de 2009): «Consideramos que este nuevo derecho de impugnar las leyes de la UE en los tribunales constituye un instrumento de disuasión, más que una amenaza. Estamos convencidos de que esta nueva posibilidad intensificará nuestras relaciones con otras instituciones de la UE y con los Parlamentos nacionales. Ejerceremos este derecho con cautela, pero con gran determinación en los casos en que juzguemos necesario defender el principio de subsidiariedad en el proceso legislativo de la UE. Sin embargo, confiamos en que la rápida aplicación de todas las disposiciones del Tratado de Lisboa, que refuerzan la subsidiariedad ya en la fase prelegislativa y durante la aprobación de la nueva legislación de la UE, garantizará que nunca sea necesario llegar a ese extremo». Se recoge en la nota de prensa COR 113/09.

<sup>43</sup> Art. 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

transmitirla a todos los Parlamentos nacionales e incluirá una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad <sup>44</sup>.

Los parlamentos en el plazo de ocho semanas podrán presentar un dictamen motivado sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad. En todo caso, se deberá tener en cuenta. Cuando la oposición se formule por Parlamentos que reúnan al menos un tercio de los derechos de voto -teniendo en cuenta que corresponden dos a cada Parlamento Nacional y, si es bicameral, un voto a cada Cámara- el proyecto deberá ser estudiado de nuevo. En caso de mantenerse, dicha decisión deberá motivarse <sup>45</sup>. Cuando la oposición se suscite por Parlamentos que incluyan la mayoría simple de los derechos de voto, el proyecto podrá retirarse por mayoría del 55% de los miembros del Consejo o por mayoría simple del Parlamento Europeo <sup>46</sup>.



<sup>44</sup> Art. 6 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>45</sup> Este deber de motivación tiene una relevancia jurídica no desdeñable, ya que en caso de ser insuficiente, ello podría ser objeto de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea; así lo entiende I. DE LA FUENTE CABERO, «El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea», en Asamblea. *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 11 2004, p. 118.

<sup>46</sup> Art. 7 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Todo ello se entiende sin perjuicio de la posibilidad de impugnación del acto en anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, por los Estados miembros, lo cual puede producirse a petición del Parlamento respectivo<sup>47</sup>.

La eficacia en la práctica de este mecanismo es debatible. Se trata ciertamente de un reforzamiento del principio de subsidiariedad, de tan difícil control jurisdiccional, como ha puesto de manifiesto el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en varias ocasiones. A la vez, se dota al proceso normativo de la Unión Europea de un plus de legitimidad democrática. Sin embargo, no faltan tesis bien razonadas que llegan a la conclusión de que se trata de un procedimiento abocado a la irrelevancia práctica, y cuyo impacto va a ser marginal<sup>48</sup>.

## 2.5. El principio de subsidiariedad; ¿principio político o jurídico?

A la vista de lo expuesto, y antes de entrar a analizar el mecanismo de control en su dimensión regional, debe apuntarse el debate sobre si este principio, que ha cobrado una relevancia tan peculiar en el ámbito de la Unión Europea y que va a ser la vía de entrada a la participación, muy modesta, de los parlamentos regionales en el proceso decisorio de la Unión Europea, es en realidad un principio de dimensión únicamente política.

Durante los debates de la Convención para la elaboración del Tratado Constitucional, se había apreciado que el principio de subsidiariedad ofrecía un margen de apreciación tan amplio que el control que suponía era más de naturaleza política que jurídica<sup>49</sup>, por lo que convenía hacer valer este principio preferentemente durante la elaboración del acto normativo y

<sup>47</sup> Art. 8 del Protocolo citado.

<sup>48</sup> En este sentido, *vid.* T. RAUNIO, «Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments», *Working Paper Real Instituto Elcano* 36/2010 (2010).

<sup>49</sup> Esta afirmación se puede encontrar en las Conclusiones del Grupo I de la Convención para la elaboración de la Constitución Europea, que se puede encontrar en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/02/cv00/cv00286.es02.pdf>



no tanto posteriormente, a través del control por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

La doctrina ha evaluado estas dos dimensiones del principio. Siguiendo a Martín y Pérez de Nanclares<sup>50</sup>, el principio de subsidiariedad es un principio de carácter poliédrico en el que su dimensión jurídica es una más, ni siquiera la más importante. Incluso se ha preguntado algún autor si tal y como está formulado, el principio de subsidiariedad es demasiado vago para constituir un verdadero principio jurídico<sup>51</sup>.

También se ha enfatizado por algún autor su relación con el «soft law». En este sentido se ha mantenido que el «soft law» es una manifestación del principio de subsidiariedad<sup>52</sup>, pues la función de éste tiene por objeto una regulación de mínimos, que deje un margen de decisión a quien se encuentre en una mejor posición reguladora, lo cual se atiene a criterios flexibles y de apreciación discrecional. A su vez, el principio de subsidiariedad aparece vinculado al principio democrático y dota de autoridad a la actuación de los poderes públicos<sup>53</sup>, y ello no hace sino redundar en los objetivos pretendidos por el Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Reconocer que se trata de un principio cuya dimensión no es exclusivamente jurídica es rendirse a la evidencia de que hasta el momento, el

<sup>50</sup> J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad», en Closa Montero y Fernández Sola (coords.): *La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005, p. 280.

<sup>51</sup> Vid. D. WYATT, «Subsidiarity. Is it too vague to be effective as a legal principle?», en S. WEATHERILL y K. NICOLAIDIS, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, *European Studies in Oxford*, Oxford, 2003, p. 86.

<sup>52</sup> En este sentido la posición muy ilustradora del profesor D. SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, «La autoridad del Derecho y la naturaleza del soft law», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, 2006, p. 205 y ss. Este estudio concluye con que el soft law, manifestación del principio de subsidiariedad, constituye una de las piezas elementales de las nuevas políticas públicas.

<sup>53</sup> *Ibíd.*, p. 255.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>54</sup> no ha anulado ningún acto con fundamento en la infracción de este principio<sup>55</sup>. Ahora bien, reconociendo este presupuesto, sí debe, a mi entender, reconocérsele una dimensión jurídica tangible. Y ello, en primer lugar, porque el propio Tribunal de Justicia lo admite como un motivo de recurso contra un acto de derecho derivado.

Por otro lado, el principio tiene un marco jurídico de aplicación delimitado: el de las competencias compartidas. Ello requiere una operación adicional de calificación jurídica que constituye una novedad respecto del la configuración del principio antes del Tratado de Lisboa<sup>56</sup>. Por otro lado, el propio Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad introduce criterios para la evaluación sobre si el principio es respetado con fundamento en criterios cualitativos y, eventualmente, cuantitativos<sup>57</sup>, por más que esos criterios sean de difícil control.

Aunque el control ejercido mediante el sistema de alerta temprana sea fundamentalmente político, el segundo control, de tipo jurisdiccional, sobre ese principio sólo puede ser jurídico<sup>58</sup>, aunque los criterios para este control no sean muy específicos y se asemejen a un control de instrumen-

<sup>54</sup> Sobre este particular, puede consultarse el extenso estudio sobre la aplicación del principio de subsidiariedad por parte del Tribunal de Justicia de A. ESTRELLA DE NORIEGA, *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.

<sup>55</sup> Podría estudiarse en este punto los siguientes pronunciamientos del TJUE: Asunto C-84/94 Reino Unido / Consejo [1996] Rec. I-5755, apartado 55; Asunto C-377/98 Países Bajos / Parlamento y Consejo [2001] Rec. I-7079, apartados 30 a 32; Asunto C-103/01 Comisión / Alemania [2003] Rec. I-5369, apartado 47; Asunto C-491/01 British American Tobacco and Imperial Tobacco [2002] Rec. I-11453, apartados 180 a 183; Asunto C-154/04 Alliance for Natural Health [2005] Rec. I-6451, apartados 104-107.

<sup>56</sup> R. SCHÜTZE, «Dual federalism constitutionalised: the emergence of exclusive competences in the EC legal order», en *European Law Review*, núm. 32, 2007, pp. 3-28.

<sup>57</sup> Art. 5 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

<sup>58</sup> C. LUQUITA GARCÍA, «El principio de subsidiariedad: nuevos debates y desafíos en la Europa de las Regiones» en *Trabajos y Ensayos*. núm. 1, 2005, p. 10.

tos de «soft law». Sin embargo, por difícil que sea este control<sup>59</sup>, sí se proporcionan criterios jurídicos para ello, por lo que creo que constituye, con todos estos matices, un principio de verdadero Derecho.

Pero además, como apunta algún autor<sup>60</sup>, no se trata sólo de la vaguedad del principio, sino de que el Tribunal de Justicia, tradicionalmente proclive a ampliar el ámbito de actuación de la Unión, ha interpretado los límites que impone la subsidiariedad, como principio esencialmente descentralizador, de forma muy restrictiva. Las otras Instituciones, la Comisión y el Parlamento europeo en particular, también se han mostrado poco entusiastas en la aplicación práctica de este principio<sup>61</sup>.

Creo que es en la combinación de ambas circunstancias, control de difícil práctica per se y su carácter limitador para la acción de la Unión -de imponerse una interpretación amplia del mismo— donde debe encontrarse su escasa virtualidad práctica. Pero ello no quiere decir que el principio no tenga una vertiente jurídica evidente, y que se debe manifestar no sólo en su control jurisdiccional sino también en el propio mecanismo de alerta temprana, que debe justificarse con un criterio jurídico, además de en la propia elaboración de las disposiciones normativas de la Unión por las instituciones.

### 3. LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

#### 3.1. La dimensión regional del principio de subsidiariedad

El principio de subsidiariedad irradia su importancia como se ha visto al nivel regional, especialmente en el caso de aquellas regiones europeas

<sup>59</sup> A. ESTRELLA DE NORIEGA, *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, 2002, pp. 113-114.

<sup>60</sup> L. HUICI SANCHO, «La interpretación del principio de subsidiariedad por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010, p. 89.

<sup>61</sup> D. WYATT, «Subsidiarity. Is it too vague to be effective as a legal principle?», en S. WEATHERILL y K. NICOLAIDIS, *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, *European Studies in Oxford*, Oxford, 2003, p. 90.

que tienen reconocidas competencias legislativas. En estos casos, la doctrina llevaba tiempo advirtiendo de un déficit democrático derivado de la completa ausencia de los parlamentos regionales en el proceso decisorio de la Unión Europea cuando se afectaba a sus competencias <sup>62</sup>.

La necesidad de extender esta fórmula de control a aquellas asambleas regionales que gozan de competencias legislativas <sup>63</sup> parecía imperativa. El protocolo para el control del principio de subsidiariedad lo permite, si bien con una cautela muy importante, y es que la intervención no es directa y debe producirse a través del Parlamento nacional y conforme a los procedimientos internos que se determinen.

En España, la leve participación de las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio de la Unión Europea no había contado con las Asambleas regionales, sino con los ejecutivos autonómicos. Ello en sus manifestaciones de participación en el Comité de las Regiones, intervención posible en el Consejo de la Unión europea, etc <sup>64</sup>.

Por esto, el sistema supone una novedad muy importante para los Parlamentos regionales, que aunque ya tenían una intervención relevante en la fase descendente del proceso decisorio de la Unión Europea, nunca lo habían tenido en la fase ascendente.

<sup>62</sup> F.J. BASTIDA FREJEIDO, «Parlamentos regionales e integración europea», en *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1997.

<sup>63</sup> Como es sabido, no en todos los Estados europeos el nivel de descentralización política alcanza el reconocimiento de potestad legislativa para los entes subestatales. De hecho, los Estados donde las regiones tienen competencia legislativa son minoría donde se integran las asambleas de Bélgica, Alemania, España, Austria, Portugal, Reino Unido, Italia y Finlandia, si bien existe una cierta disparidad aún entre estos Estados, ya que algunos de ellos tienen regiones con autonomía legislativa en todo su territorio, como España o Alemania, mientras que en otros el reconocimiento de poderes legislativos se reduce a algunas regiones, como es el caso de Portugal o de Finlandia.

<sup>64</sup> En otros Estados miembros, como en Alemania, se ha seguido un modelo más parlamentario que gubernativo en la participación en el proceso decisorio de la Unión Europea, *vid.* J. GUILLEM CARRAU, «Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, p. 150.

### 3.2. Una mirada al Derecho comparado; la regulación de la participación de los parlamentos regionales en otros Estados miembros

Antes de analizar y evaluar el sistema español, conviene brevemente exponer los sistemas internos que han adoptado los otros Estados miembros descentralizados.

#### 3.2.a) *Alemania*

Alemania es el Estado europeo descentralizado con mayor tradición de amparo a los intereses de sus Estados federados, los «Länder». Los «Länder» han sido los auténticos pioneros en el desarrollo de estrategias para la participación efectiva en la formulación de las políticas europeas, no sólo a través de la federación, sino también de forma inmediata <sup>65</sup>.

Además de la estrategia de participación activa que habían seguido desde las primeras Comunidades Europeas, los «Länder» alemanes desarrollan una política de lo que se ha venido a denominar estrategia «Leave us alone» desde la década de 1990, con el objetivo de mejorar la autonomía regional <sup>66</sup>. Precisamente, este impulso sobre todo de los estados alemanes es el que lleva a importantes avances en la presencia de los parlamentos regionales en el mecanismo del control de subsidiariedad, lo cual se sustancia durante los debates de la Convención para la elaboración del Tra-

<sup>65</sup> A. EPPLER, «Multi-Level Governance in Europe - The Implication of German Laender in the Development of the Lisbon Treaty and the Strengthening of the Regional Level in Europe», en *Hebrew University International Law Research Paper*, núm. 9, 2008.

<sup>66</sup> M. GROSSE HÜTTMANN, «Wir musen aus dem Mischmasch raus: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus», en F. DECKER, *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, 2004, p. 214.

tado Constitucional, en la que los «Länder» tuvieron una presencia importante <sup>67</sup>.

Por eso, no extraña que los mecanismos internos que se han implementado para dar vía a la voz de los estados en el control de la subsidiariedad sean efectivos para los intereses de éstos.

La Ley federal para la extensión y el fortalecimiento de los derechos del «Bundestag» (Cámara Baja) y el «Bundesrat» (Cámara Alta) en asuntos de la Unión Europea, de 22 de septiembre de 2009 <sup>68</sup>, en particular en su art. 11, regula los procedimientos de participación, tanto de las cámaras del Parlamento federal como de las los parlamentos regionales. Esta regulación se aprueba incluso con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo cual se explica por el interés que había mostrado Alemania en la adopción de este mecanismo <sup>69</sup>.

Las instancias legislativas federales darán inmediato conocimiento a los *Länder* de todas aquellas iniciativas normativas e nivel de la Unión Europea que afecten a las competencias o a la intereses de los estados federados. Una vez que éstos hayan decidido una posición sobre la norma, la elevarán a la cámara alta, de representación territorial, esto es, el Bundesrat.

A su vez, los distintos *Länder* han ido adoptando leyes que les facultan para intervenir en el proceso de aleta temprana sobre la infracción del principio de subsidiariedad, pudiendo elevar sus informes sobre la infracción

<sup>67</sup> M. BAUER, «Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder», en VV.AA, *Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Jahrbuch des Föderalismus 2004*, pp. 453-475.

<sup>68</sup> Gesetz über die Ausweitung und Stärkung der Rechte des Bundestages und des Bundesrates in Angelegenheiten der Europäischen Union, publicada en el Bundesgesetzblatt de 24 de septiembre de 2009, que se puede consultar en el vínculo <http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/XBCBGI0960.pdf>

<sup>69</sup> M. SUSZYCKA-JASCH y H.C. JASCH, «The Participation of the German Länder in Formulating German EU-policy», en *German Law Journal*, Vol. 10, Núm. 9, 2009, p. 1252.

de este principio en el ámbito de sus competencias a los órganos federales, en particular al Bundesrat.

Por otro lado, existe un acuerdo<sup>70</sup> entre los jefes de Gobierno de todos los «Länder» según el cual el Bundesrat activará los recursos a su disposición siempre que cualquier «Land» lo solicite por entender quebrantado el principio de subsidiariedad en materias de su competencia<sup>71</sup>. De esta forma, aun cuando formalmente la intervención de un «Land» quede condicionada a la votación en la Cámara Alta, en la práctica, todo estado federado puede hacer llegar su objeción a la adopción de un acto de la Unión Europea en tramitación sin necesidad de autorización, sí de tramitación, de la instancia federal.

### 3.2.b) *Austria*

En la República Federal de Austria, la utilización del principio de subsidiariedad para deslindar competencias no es ajena a su tradición constitucional federal, apareciendo recogido a efectos internos en el art. 118.2 de su Constitución. No es extraño por tanto que el sistema que se ha establecido sea altamente eficaz para los intereses de los «Länder».

La regulación del sistema de control del principio de subsidiariedad permite intervención directa a los «Länder» o estados. Así aparece en el art. 23.d.1 de la Ley Constitucional Federal o «Bundes-Verfassungsgesetz» de 1 de octubre de 1920, recientemente introducido. El desarrollo de estas facultades se contiene en el acuerdo de 9 de diciembre de 1992<sup>72</sup> entre la

<sup>70</sup> Europaministerkonferenz der Länder 2005; Beschluss der Ministerpräsidentenkonferenz vom 14. April 2005.

<sup>71</sup> Con más detalle se trata en F. KIRCHHOF, «Zur indirekten Klagebefugnis eines deutschen Landes beim Europäischen Gerichtshof in Subsidiaritätsfragen», en *Die öffentliche Verwaltung*, 2004, p. 893.

<sup>72</sup> Se trata de un acuerdo incluso anterior a la adhesión de la República de Austria a la Unión Europea, y que se publica en la Boletín Oficial Federal 775/1992 bajo el nombre Vereinbarung zwischen dem Bund und den Ländern über die Mitwirkungsrechte der Länder und Gemeinden in Angelegenheiten der europäischen Integration.

Federación y los «Länder» sobre los derechos de participación de los «Länder» y las autoridades locales en asuntos de la integración europea.

Según este precepto, la Federación debe informar a los «Länder» sin retraso de todos los proyectos en el marco de la Unión Europea que afecten a la esfera de competencias de los «Länder» o que de cualquier otra forma sean de su interés, y debe permitirles presentar observaciones dentro de un intervalo razonable a fijar por la Federación. Las observaciones deberán ser dirigidas a la Cancillería federal.

Se prevé que antes de que se introduzca una iniciativa europea las representaciones permanentes ante la Unión, sea de la República, sea de cada «Land» informen de las mismas a sus respectivos gobiernos a fin de que, en su caso, hagan valer sus posiciones ante la correspondiente institución de la Unión.

Si, tras la comunicación formal, algún «Land» considera que el acto atenta contra el principio de subsidiariedad, puede elevarlo a la Conferencia de «Länder»<sup>73</sup> para que adopten una posición. Existen grupos de expertos de cada «Land» que preparan informes, los cuales se hacen circular entre todos los Estados federados. Si llegan a una posición común uniforme en el marco de la Conferencia<sup>74</sup>, ésta será vinculante para la federación. Si se opone al acto, se designa un «Land» que se haga cargo de la cuestión y, a través del órgano federal, se hace valer ante las instancias de la Unión. El «Land» designado puede, además, señalar si el Gobierno federal debe impugnar el acto ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Debe tenerse en cuenta que incluso fuera del mecanismo de control del principio de la subsidiariedad, en Austria existen fórmulas muy protectoras de los intereses de los «Länder», ya que en el seno de cualquier

<sup>73</sup> La conferencia de los Länder se integra por los Presidentes de los Parlamentos de los Länder y por los Presidentes de los Länder, más detalles sobre el funcionamiento de este órgano pueden encontrarse en C. ENGEL, «Vers un “fédéralisme à plusieurs niveaux?” Une analyse de procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire», en *Eipascope*, núm. 1, 2001, p. 4.

<sup>74</sup> Einheitsliche Stellungnahme.



negociación para la adopción de un acto de derecho derivado, la adopción de una posición común en materias de competencia de los Estados federados vincula la posición y el voto de Austria en el Consejo <sup>75</sup>.

### 3.2.c) *Bélgica*

Bélgica es actualmente el Estado miembro más descentralizado. Existe un acuerdo entre los siete parlamentos belgas; el parlamento federal y los parlamentos de las regiones y las comunidades lingüísticas, por el cual todo parlamento, federal o regional, debe ser reconocido como parlamento nacional en lo que concierne al ejercicio de sus competencias. Los dictámenes de cualesquiera de los parlamentos pueden ser enviados a las instituciones europeas como procedentes del sistema parlamentario belga, aunque no tenemos constancia de un procedimiento específico para los supuestos previstos por el Protocolo de la aplicación del principio de subsidiariedad.

### 3.2.d) *Finlandia (Islas Åland)*

En Finlandia, sólo la región suecoparlante de las Islas Åland tiene reconocida autonomía legislativa, que se desarrolla en la Ley de Autonomía de 16 de agosto de 1991 <sup>76</sup>.

La regulación del mecanismo de control de la subsidiariedad para la región se contiene en el art. 59.a, que ordena la consulta obligatoria para todos los actos que afecten a su competencia o que sean de importancia para la región.

<sup>75</sup> La descripción de este procedimiento puede consultarse en A. KIEFER, *Seminar on the implementation of the principle of subsidiarity*, organizado por CALRE y REGLEG, «The practise of subsidiarity monitoring and the provisions of the Treaty of Lisbon», 19 de mayo de 2008, disponible desde la web [www.cor.europa.eu](http://www.cor.europa.eu)

<sup>76</sup> Se puede consultar su versión en inglés en el vínculo: <http://www.finlex.fi/fi/laki/kaannokset/1991/en19911144.pdf>

### 3.2. *Italia*

En Italia es preciso atender a las disposiciones de la Ley 11/2005, de 4 de febrero<sup>77</sup>, por la que se aprueban las normas generales sobre la participación de Italia en el proceso normativo de la Unión Europea y sobre los procedimientos de ejecución de las obligaciones comunitarias<sup>78</sup>, tras su modificación para adaptarse a las normas introducidas por el Tratado de Lisboa. De conformidad con su art. 5, el procedimiento establecido es, brevemente, el siguiente: cuando un proyecto de acto normativo europeo afecte a la competencia legislativa de las provincias o regiones autónomas y una o más provincias o regiones autónomas así lo soliciten, el Gobierno convocará la Conferencia Permanente de las relaciones entre el Estado, las regiones y provincias, a los efectos de elevar el correspondiente dictamen.

Por otro lado, la Ley 11/2005 en su art. 5.2 establece que las regiones italianas pueden solicitar la interposición de un recuso ante al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, lo cual es obligatorio para el Estado cuando la Conferencia Estado-Regiones así lo apruebe por la mayoría absoluta.

En cualquier caso, los parlamentos regionales han establecido un foro de cooperación para elaborar estrategias conjuntas en áreas de su competencia<sup>79</sup>. Algunas regiones, han aprobado leyes determinando un derecho a ser informadas de toda iniciativa europea que les concierna, con posibilidad de que el Parlamento regional se manifieste sobre ellas.

### 3.2. *Portugal (Azores y Madeira)*

En el caso de Portugal, sólo los archipiélagos de Azores y Madeira tienen reconocida autonomía legislativa. El art. 122.2.c) de la Ley núm. 2/09, de 12 de enero, por la que se aprueba el Estatuto Político-Administra-

<sup>77</sup> Publicada en la *Gazzetta Ufficiale* n. 37 del 15 de febrero de 2005.

<sup>78</sup> Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari.

<sup>79</sup> P. BILANCIA, F. PALERMO, O. PORCHIA, «European fitness of Italian Regions», en *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, núm. 2, 2010, p. 170.

tivo de la Región Autónoma de las Azores, establece el derecho de la Asamblea Regional de ser consultada sobre las iniciativas normativas de la Unión Europea en el ámbito del procedimiento de verificación del cumplimiento del principio de subsidiariedad, cuando afecten a sus atribuciones y competencias, o a su condición de región ultraperiférica.

De forma similar, el art. 96 del Estatuto Político-Administrativo de la Región Autónoma de Madeira, aprobado mediante la Ley núm. 13/1991, de 5 de junio, recoge el genérico derecho a la participación en el proceso decisorio europeo en lo ámbitos de su interés específico.

### 3.2. *Reino Unido (Escocia y Gales)*

Aunque existen tres regiones con competencias legislativas, Escocia, Gales e Irlanda del Norte, todavía no se han desarrollado mecanismos para hacer efectivo el control del principio de subsidiariedad al que tienen derecho sus respectivos parlamentos. Nótese, no obstante, que en el seno del Parlamento Escocés existe un Comité de relaciones exteriores y europeas que está estudiando los posibles mecanismos<sup>80</sup>.

Como conclusión de los sistemas expuestos, son los sistemas federales más antiguos, los de Alemania y Austria, los que arbitran un sistema más protector de los intereses de sus regiones. Son también los sistemas más congruentes con el espíritu del Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, toda vez que no hacen depender el envío de una oposición sobre la base del principio de subsidiariedad del criterio de un órgano nacional. Y ello a su vez, siendo respetuosos con la regla de que la oposición formal debe proceder del Parlamento nacional, o de una de sus cámaras. Incluso en el Estado regional italiano se ha arbitrado un sistema para que en caso de divergencia de opiniones entre los legislativos regionales y el nacional sea un órgano paritario el que tenga la última palabra.

<sup>80</sup> El último informe de que tenemos constancia puede consultarse en el vínculo: <http://www.parlaimaid-alba.org/s3/committees/europe/reports-10/eur10-04-01.htm#27>

Como veremos a continuación, ninguno de estos modelos ha sido acogido en España, donde la prevalencia del criterio del legislativo nacional es incontestable, sin dar lugar siquiera a una opinión diferenciada de la Cámara de representación territorial que es el Senado.

### 3.3. La regulación del sistema en España

El principio de subsidiariedad no es un principio que haya sido tradicionalmente utilizado en el sistema español de fuentes, o para la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que es donde tendría su evidente utilidad. Sin embargo, sí es un principio tradicional para la distribución competencial en Estados federales europeos, como es el caso de Alemania y de Austria, al objeto de acercar el poder decisional al ciudadano lo más posible.

Por eso, hubiera sido muy relevante que en nuestro país se estableciera un procedimiento interno que favoreciese el desarrollo de una «conciencia de subsidiariedad» en los distintos niveles decisorios, y en el regional en particular. Ya anticipo que no ha sido el caso.

#### 3.3.a) *La Ley 24/2009, de 22 de diciembre y la participación de las Asambleas legislativas autonómicas*

El Reino de España fue uno de los Estados miembros de la Unión Europea que procedió a la ratificación del Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, por lo que la implementación del sistema de alerta temprana de los Parlamentos en defensa del principio de subsidiariedad ya había sido estudiado por las Cortes antes de la firma del Tratado de Lisboa<sup>81</sup>. A tal fin, en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea se valoraron desde septiembre de 2005 las distintas alter-

<sup>81</sup> A tal efecto, El 27 de septiembre de 2005 la Comisión Mixta para la Unión Europea acordó la creación de un grupo de trabajo en su seno que estudiase la aplica-

nativas para adecuar a nuestro sistema parlamentario el Protocolo sobre el principio de subsidiariedad <sup>82</sup>.

No obstante, con la efectiva entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 se hacía necesario llevar a cabo la reforma legislativa, lo cual, partiendo de los trabajos anteriores <sup>83</sup>, sería aprobado en Cortes por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea, para su adaptación al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

La Ley atribuye a la Comisión Mixta la potestad de emitir en nombre de las Cortes Generales esos dictámenes motivados sobre la vulneración del principio de subsidiariedad, sin perjuicio de que los Plenos del Congreso de los Diputados y del Senado puedan avocar el debate y la votación del dictamen elaborado por la Comisión Mixta para la Unión Europea. Por tanto, la aprobación del dictamen es inicialmente atribuida a la Comisión, si bien se entenderá que en caso de ser necesario un voto junto con otros órganos legislativos de países europeos, el voto será separado para cada cámara.

Por otro lado, también se confiere a la Comisión Mixta para la Unión Europea la facultad de solicitar del Gobierno la interposición ante el Tribunal de Justicia de un recurso de anulación contra un acto legislativo europeo por infracción del principio de subsidiariedad <sup>84</sup>. Si perjuicio de lo

---

ción por las Cortes Generales del sistema de alerta temprana previsto en el Protocolo de subsidiariedad que acompañaba al tratado por el que se establecía una constitución para Europa.

<sup>82</sup> Sobre el trabajo realizado entonces puede consultarse C. ARES CASTRO-CONDE, «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y prognosis», en *Revista de Estudios Políticos*, 136, 2007, p. 232.

<sup>83</sup> En efecto, el grupo de trabajo en el seno de la Comisión Mixta para la Unión Europea remitió un informe con sus propuestas que fue aprobado por la citada Comisión Mixta en su sesión de 18 de diciembre de 2007.

<sup>84</sup> Durante los debates de la Convención, se había acordado que fueran los propios Parlamentos nacionales los que tuvieran legitimación activa directa para la impugnación. Sin embargo, finalmente, por el riesgo de ruptura de la unidad de criterio

cual, el Gobierno podrá descartar, de forma motivada, la interposición del recurso de anulación solicitado por alguna de las Cámaras o por la Comisión Mixta para la Unión Europea <sup>85</sup>.

Existe una cierta controversia en la doctrina sobre si en estos casos la intervención del Gobierno es meramente formal o si hay algún margen de discreción <sup>86</sup>. Cualquiera que sea la posición doctrinal que se adopte, —y creo que, en este punto, el hecho de que la labor del Gobierno sea puramente formal sería lo más coherente con los fines del mecanismo de control del principio de la subsidiariedad— resulta excesivo que el Gobierno pueda denegar esta impugnación. Puesto que la posibilidad de impugnación es una de las armas más fuertes para que el principio de la subsidiariedad sea respetado, una limitación de las facultades del legislativo de tal envergadura constituye un fuerte obstáculo a la efectividad de una mayor democratización y cercanía al ciudadano que la implantación de este mecanismo pretendía traer consigo.

En relación a la intervención de los parlamentos regionales, la Ley española resulta generosa en un primer momento, puesto que posibilidad que aparecía en el Protocolo se concreta en la remisión a los parlamentos de las Comunidades Autónomas de todas las iniciativas legislativas europeas, tan pronto se reciban, sin prejuzgar la existencia de competencias autonómicas afectadas. Es decir, que no hay un filtro previo por el órgano estatal.

Desde la remisión, las asambleas regionales disponen de un plazo de cuatro semanas para que su dictamen pueda ser tenido en cuenta por la Comisión Mixta. Si aprobase un dictamen motivado sobre la vulneración del principio de subsidiariedad por un proyecto de acto legislativo de la

---

de los Estados ante el TJUE se optó por mantener que la impugnación correspondiera al Gobierno. *Vid.* L.M. HINOJOSA MARTÍNEZ, «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, 2004, p. 821.

<sup>85</sup> Esta decisión deberá justificarse mediante la comparecencia del Gobierno ante la Comisión Mixta para la Unión Europea, cuando ésta lo solicite.

<sup>86</sup> *Vid.* J.V. LOUIS, «National Parliaments and the principle of subsidiarity. Legal options and practical limits» en *ECLN*, 2008, p. 143.

Unión Europea, deberá incorporar la relación de los dictámenes remitidos por los parlamentos de las Comunidades Autónomas y las referencias necesarias para su consulta<sup>87</sup>.

De esta forma, los dictámenes elaborados por los Parlamentos regionales podrán, o no, ser tenidos en cuenta por la Comisión Mixta, pero sin que tal consideración sea obligada. Es más, ni siquiera la negativa a darles tramitación exige ser motivada.

Como hemos visto, en otros Estados descentralizados, una vez que un parlamento regional se ha pronunciado en contra de la adopción de un acto europeo sobre con fundamento en la infracción del principio de subsidiariedad, el legislativo nacional se ve en la obligación de tramitar esa oposición o, cuando menos, a que ese rechazo sea evaluado por un órgano paritario.

El sistema español nos merece por tanto una opinión muy crítica, ya que la postura de las asambleas autonómicas quedan absolutamente a expensas del legislativo nacional. Se debe destacar además que ni siquiera es la Cámara que tiene una mayor sensibilidad territorial la que decide si se eleva o no ese dictamen motivado, sino que es un órgano conjunto integrado por representantes de ambas cámaras.

El sistema, por tanto, trunca los objetivos del Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, siendo un freno además para que las Asambleas autonómicas, en general con escasos recursos para acometer esta nueva función que se les presenta, desarrollen una auténtica sensibilidad al respeto del principio de subsidiariedad a nivel regional.

Por otro lado, merece la pena destacar que la posibilidad vista de que el órgano legislativo solicite del Gobierno de la Nación la interposición de un recurso de anulación<sup>88</sup> en atención a una vulneración del principio de subsidiariedad no se recoge a nivel regional<sup>89</sup>. Ello de nuevo es contrario al espíritu del mecanismo previsto en el Tratado de Lisboa.

<sup>87</sup> Art. 6 de la Ley 8/1994.

<sup>88</sup> Art. 7 de la Ley 8/1994.

<sup>89</sup> En este caso, procedería aplicar las previsiones del Acuerdo de la CARUE, o Conferencia para Asuntos relacionados con la Unión Europea que se firma en 11 de

Algunos autores, se habían hecho eco de la expectativa, en el momento posterior a la redacción del Tratado Constitucional, de que fuera el Senado como cámara de representación regional la que votara y, en su caso, instara el recurso que correspondiera a instancia de las Comunidades Autónomas<sup>90</sup>. Sin embargo, las propuestas en este sentido nunca han visto la luz.

Por tanto, el sistema coloca a las asambleas regionales en una posición subordinada, que no alcanza a desarrollar el potencial que encerraba el Protocolo, ya que podría haber exigido que el rechazo a la toma en consideración fuera motivada, o hacer depender su elevación del voto de un órgano paritario Estado-Comunidades Autónomas, además de facultar también la solicitud al Gobierno central para interponer un recurso de anulación en la medida en que la violación del principio de subsidiariedad se refiriese a las competencias autonómicas.

El sistema español resulta uno de los menos tuitivos de los intereses regionales. Prácticamente supone la plasmación en el grado más estrecho posible para los parlamentos regionales del mecanismo de control de la subsidiariedad a nivel regional.

En este sentido, como soporte a nuestra crítica, interesa destacar la declaración de la CALRE de Innsbruck de 20 de octubre de 2009<sup>91</sup>, según la cual, el sistema debería facultar la inmediata consideración de los dictámenes emitidos por los parlamentos regionales cuando la competencia regional resulta concernida. Por otro lado se solicita la legitimación directa

---

diciembre de 1997, publicado en el BOE de 2 de abril de 1998, en el que se recoge la posibilidad de que una Comunidad Autónoma inste al Estado la presentación de un recurso ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, correspondiendo la decisión a un órgano estatal. La decisión de interponer o no el recurso queda, no obstante, al arbitrio de un órgano estatal. *Vid.* C. ORTEGA SANTIAGO, *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, 2006, p. 151.

<sup>90</sup> Así, J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma», en *Real Instituto Elcano*, 55, 2004, p.12.

<sup>91</sup> Puede consultarse en el vínculo: [http://www.lagtinget.ax/files/final\\_version\\_of\\_the\\_declaration\\_\\_english.pdf](http://www.lagtinget.ax/files/final_version_of_the_declaration__english.pdf)



en el recurso de anulación para la defensa del principio de subsidiariedad. En España no se consigue ninguno de estos objetivos.

**3.3.b) *Las adaptaciones en las normativas autonómicas para el ejercicio de las nuevas funciones de los Parlamentos Autonómicos***

La regulación de las nuevas facultades de control del principio de subsidiariedad que se dan por las distintas Comunidades Autónomas ha tenido acomodo en distintos instrumentos normativos. Los Estatutos de Autonomía de nueva generación, aprobados entre 2006 y 2011 recogen preceptos que se hacen eco de la acción exterior regional, ya admitida en la práctica <sup>92</sup> gracias a una jurisprudencia no restrictiva del Tribunal Constitucional <sup>93</sup>, y que tiene una especial relevancia en relación a la Unión Europea. Parece adecuado que los textos estatutarios recojan cláusulas relativas a esta relación de las Comunidades Autónomas con la Unión Europea y los derechos de las Comunidades Autónomas en los distintos ámbitos en que su actuación pueda ser relevante, lo cual no sólo ocurre en el ámbito de la producción normativa a través del principio de la subsidiariedad, sino también de la defensa judicial de sus intereses <sup>94</sup>, entre otras cosas.

<sup>92</sup> Vid. en este sentido, A. BORRÁS RODRÍGUEZ, «Proyección Exterior de las Comunidades Autónomas», en AA.VV. *Relaciones Internacional y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1990, pp. 23-38.

<sup>93</sup> La sentencia 165/1994 de 26 de mayo de 1994 confirma la validez de la apertura de una Oficina de representación del País Vasco en Bruselas, práctica que después se ha generalizado al resto de Comunidades Autónomas y que supone una interpretación no rigorista de la competencia exclusiva del Estado para las relaciones internacionales.

<sup>94</sup> Para un estudio más general sobre la posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas de acudir a la jurisdicción de la Unión Europea, puede consultarse: S. ALONSO DE LEÓN, «La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, 2011, pp. 38 y ss.

Esta interpretación más favorable a una relación constructiva y no mediatizada, en las ocasiones en que ello es posible, de los distintos niveles de gobierno en la Unión Europea<sup>95</sup> ha sido admitida, con acierto, por el Tribunal Constitucional al haber confirmado la constitucionalidad de los preceptos del Estatuto de Autonomía que fue en su momento más ambicioso, y en buena medida pionero de los demás que se han aprobado después, el de Cataluña<sup>96</sup>.

Se ha subrayado por la doctrina que la práctica llevada a cabo por el Estado en materia de información a las Comunidades Autónomas sobre los tratados internacionales que afecten a sus competencias dista de haber sido la óptima<sup>97</sup>. Por eso, parece que la regulación del derecho de participación de las asambleas regionales, ya contenido tanto en el Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad como en la legislación nacional, en los Estatutos de Autonomía debe ser acogido con satisfacción.

Ya centrándonos en las previsiones relativas al control del principio de la subsidiariedad por parte de las Asambleas legislativas regionales, algunas Comunidades Autónomas tienen previsión en sus Estatutos de Autonomía de que sus cámaras legislativas sean consultadas sobre la posible afección al principio de subsidiariedad de un acto de Derecho de la Unión Europea adoptado en el ámbito de sus competencias.

<sup>95</sup> Esta idea de la conveniencia de la flexibilidad y el ejercicio del poder en la forma más eficaz para el ciudadano en todos los niveles es subrayada en el estudio de D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», en *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, núm. 4, 2007, p. 122.

<sup>96</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio de 2010, en particular en sus fundamentos 118 a 124 rechaza las alegaciones vertidas en el recurso de inconstitucionalidad y mantiene el tenor de los art. 184 a 191 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

<sup>97</sup> En este sentido, *vid.* las conclusiones del estudio de J. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, «El derecho de información de las CCAA en el proceso de celebración de los tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía», en *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, 2008, p. 107.

El rango formal de esta previsión es muy relevante, ya que los Estatutos son una Ley Orgánica del Estado que vinculan a los órganos estatales y forman parte del bloque de la constitucionalidad. Esta garantía del papel de las Comunidades Autónomas explica que la mayoría de los nuevos Estatutos incluyan referencias de distinto contenido a la función de sus Asambleas en el proceso decisorio europeo<sup>98</sup>.

El Estatuto pionero en esta previsión es el Estatuto de la Comunidad Valenciana, reformado mediante Ley Orgánica 1/2006, de 2 de abril, y cuyo art. 61.3.a) establece que la Comunidad Valenciana, como región de la Unión Europea, sin perjuicio de la legislación del Estado participará en los mecanismos de control del principio de subsidiariedad previsto en el Derecho de la Unión Europea.

El Estatuto de Autonomía de Cataluña, anticipándose también al nuevo marco normativo europeo estableció, a partir de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, en su art. 188 que el Parlamento participará en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el derecho de la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando dichas propuestas afecten a competencias de la Generalitat. Este precepto fue impugnado en el seno del recurso de inconstitucionalidad presentado frente al Estatuto de Cataluña, y ello sin suficiente fundamento, como razona el propio Tribunal Constitucional<sup>99</sup>.

Es el caso también de la Comunidad Autónoma de Andalucía, cuyo Estatuto de Autonomía, reformado mediante Ley Orgánica 2/2007, de 19

<sup>98</sup> B. VILA RAMOS, «El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 22, 2010, p. 309.

<sup>99</sup> Fundamento jurídico 122 de la sentencia 31/2010, de 28 de junio, razona que no puede haber tacha de inconstitucionalidad cuando el precepto de cabecera del capítulo dedicado a las relaciones con la Unión Europea (Capítulo II del Título V) afirma que, en los asuntos relacionados con la Unión que afecten a la competencias o intereses de Cataluña, ha de tener lugar en los términos que establezca la legislación del Estado.

de marzo, que se muestra muy preocupado por la proyección europea de la Comunidad Autónoma<sup>100</sup> y que dispone en el art. 237 que el Parlamento de Andalucía será consultado previamente a la emisión del dictamen de las Cortes Generales sobre las propuestas legislativas europeas en el marco del procedimiento de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca el Derecho de la Unión Europea<sup>101</sup>.

En sentido similar, aunque con una redacción que implica el carácter potestativo de la consulta, el Estatuto de Autonomía de Illes Balears, modificado mediante Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, dispone en el art. 112 que el Parlamento de las Illes Balears puede ser consultado por las Cortes Generales en el marco del proceso de control del principio de subsidiariedad. Los preceptos de este Estatuto son en ocasiones casi idénticos al del Estatuto de Autonomía de Cataluña<sup>102</sup>.

El Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya reforma resulta de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, establece una previsión similar, aunque en términos más generales, en el art. 93.3 que dice que las Cortes de Aragón participarán en los procedimientos de control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad que establezca la Unión Europea en relación con las propuestas legislativas europeas cuando afecten a competencias de la Comunidad Autónoma<sup>103</sup>.

<sup>100</sup> Mayores detalles sobre los preceptos relativos a la Unión Europea del Estatuto de Autonomía de Andalucía pueden encontrarse en el estudio de A. RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, «Las Regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 13, 2007, pp. 247-254.

<sup>101</sup> Vid. A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006, pp. 53-88.

<sup>102</sup> J.D. JANER TORRENS, «La acción exterior de la Comunidad Autónomas de las Islas baleares tras la entrada en vigor de nuevo Estatuto de Autonomía», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007 ([www.reei.org](http://www.reei.org))

<sup>103</sup> Sobre esta previsión estatutaria, vid. N. FERNÁNDEZ SOLA, «La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007 ([www.reei.org](http://www.reei.org)).

La reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado mediante Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero sólo incluye una referencia genérica al deber de consulta del Estado, no referido específicamente al principio de subsidiariedad. De acuerdo con el art. 70.a) el Estado informará a la Comunidad Autónoma de las iniciativas, propuestas, proyectos normativos y demás decisiones en tramitación en la Unión Europea cuando afecten a intereses o competencias de la Comunidad Autónoma.

Es positivo en mi opinión que esta facultad de participación se haya recogido en el texto normativo máximo de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, aunque en la práctica todas ellas pueden participar en él en iguales condiciones, no existe una mínima uniformidad normativa<sup>104</sup>, lo cual sería deseable.

En estas Comunidades Autónomas, y en otras donde no ha habido reformas estatutarias, se han reformado los reglamentos de la Asamblea para dar acomodo a esta facultad y establecer los mecanismos internos de funcionamiento.

Por ejemplo, el Reglamento del Parlamento de Cataluña (aprobado por el Pleno de 22 de diciembre de 2005) establece este mecanismo en su art. 181. El procedimiento es que la consulta se publica y la Mesa, oída la Junta de Portavoces, encarga la consulta a la comisión competente y abre un plazo para que los grupos parlamentarios puedan formular observaciones.

La comisión, a la vista de la propuesta legislativa y de las observaciones presentadas, elabora un dictamen, salvo que la Mesa acuerde que corresponda al Pleno. El presidente o presidenta del Parlamento debe remitir la respuesta a Cortes Generales.

Es similar el procedimiento establecido por el Reglamento de las Cortes Valencianas en el art. 181 con la salvedad de que es estipula un plazo

<sup>104</sup> A la falta de uniformidad normativa, relativa en general a todos los aspectos de la proyección exterior de las Comunidades Autónomas, se hace referencia en el estudio de F.J. PONS RAFOLS Y E. SAGARRA TRÍAS, «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña», en *Tribunal Internacional*, núm. 8, 2006, p. 88.

de 15 días para la presentación de observaciones por los grupos parlamentarios a la Comisión encargada del informe.

El Reglamento de la Asamblea de Extremadura también regula un procedimiento similar al describir las competencias de la Comisión de Asuntos Europeos, en el art. 102.2.a), a la que corresponde la elaboración del Informe, previas las observaciones de los grupos políticos, salvo que la Mesa determine que corresponde al Pleno.

En otras Comunidades Autónomas no se han modificado los reglamentos de la asamblea, pero se han establecido procedimientos similares. Es el caso de la Junta General del Principado de Asturias, donde se prevé además una consulta al Gobierno de Asturias, así como, en su caso, se puede dar audiencia a expertos, representantes de la sociedad civil, etc.<sup>105</sup>

En el caso de la Asamblea de Madrid, para dar cauce a posibilidad de emitir un informe sobre el respeto del principio de subsidiariedad se dicta la resolución de la presidencia de la Asamblea de 27 de abril de 2010<sup>106</sup>, en la que se establece que los proyectos de acto legislativo que se reciban se remitirán al Presidente de la Comisión encargada del control parlamentario de los asuntos comunitarios europeos.

La Mesa de la Comisión además de fijar las sesiones y proponer, en su caso, la constitución de una ponencia, requerirá al Gobierno de la Comunidad de Madrid al amparo del art. 70.1 del Reglamento de la Asamblea para que, dentro de los cinco días siguientes remita, si lo estima oportuno, informe sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad en relación con la propuesta de acto legislativo de que se trate. Compete a la Comisión encargada del control parlamentario de los asuntos comunitarios europeos votar y aprobar el dictamen sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad, cuando proceda en función del informe de la ponencia si se ha elaborado. Dicho dictamen será remitido a Cortes Generales.

<sup>105</sup> Vid. J. GUILLEM CARRAU, «Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009, p. 153.

<sup>106</sup> Publicado en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid núm. 188, de 29 de abril de 2010, pp. 18211 y ss.

En definitiva, nos hallamos ante una heterogeneidad en las fuentes normativas que regulan esta la participación de los parlamentos autonómicos en el mecanismo de control de la subsidiariedad. Este mecanismo debería regularse al menos en el Reglamento de la Cámara, pero no es así en todos los casos. Sería conveniente, asimismo, la constitución de Comisiones especializadas en asuntos de la Unión Europea, que existen en determinados Parlamentos autonómicos <sup>107</sup>, puesto que de otra forma se corre el riesgo de no hacer un uso efectivo del derecho a velar por el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

Si los parlamentos regionales se encuentran desprovistos de una estructura suficiente para hacer uso de las potencialidades que se les confieren con este mecanismo, deberían desarrollarla, lo cual además entrañaría una mejor participación de los legislativos autonómicos en la fase descendente del proceso legislativo europeo. No conviene, en mi opinión, que las Asambleas legislativas externalicen estas funciones a las respectivas Administraciones autonómicas, ya que de esa forma traicionarían el espíritu del mecanismo, además de ser poco coherente con la separación de poderes a nivel regional.

### 3.3.c) *La posibilidad de participación de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta: La Ley 38/2010*

Finalmente, se ha completado el mecanismo interno español con la aprobación de la Ley 38/2010, de 20 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Esta Ley introduce un capítulo IV sobre la participación y comparecencia de los Gobiernos autonómicos ante la Comisión Mixta para la Unión Europea a través de la cual el Presidente o cualesquiera miembros del Go-

<sup>107</sup> Es el caso, por ejemplo, de la Comisión de Acción Exterior y Unión Europea en el Parlamento de Cataluña, la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento de Galicia o la Comisión de Asuntos Europeos en el Parlamento de Andalucía. No existen por el contrario, en la mayoría de las otras asambleas autonómicas.

bierno podrá solicitar su comparecencia a fin de informar sobre el impacto de la normativa de las instituciones de la Unión Europea y de las propuestas de actos legislativos y otros documentos emanados de instituciones de la Unión Europea, que les hayan sido remitidos a fin de controlar el cumplimiento del principio de la subsidiariedad.

De esta forma se garantiza que se oirá la posición, no sólo del Parlamento regional, como se preveía en el Protocolo, sino también del Gobierno, articulándose una posibilidad adicional para el ejercicio de este control, si bien quedando siempre supeditado a la voluntad de la Comisión Mixta.

Ello pone el acento de nuevo en la intervención gubernativa y no parlamentaria de las Comunidades Autónomas en las cuestiones relativas a la Unión Europea. Esta posibilidad nos merece una opinión muy crítica, al hilo de lo expuesto en el apartado anterior. Aparentemente constituye una garantía adicional para la tutela de los intereses autonómicos, dando cauce a que una segunda voz pueda ser oída. Sin embargo, esta facultad, no prevista en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, es contraria al espíritu del sistema; esto es, que se haga posible la intervención en el procedimiento de toma de decisiones en la Unión Europea de los órganos de representación de los ciudadanos. El riesgo evidente es que los Gobiernos autonómicos, a menudo con más recursos y mayor iniciativa política, eclipsen la posible participación de los órganos legislativos.

Si precisamente, como ha puesto énfasis la doctrina<sup>108</sup>, la intervención de los Parlamentos regionales se justifica por la mayor proximidad a la cotidianidad de la ciudadanía y, en consecuencia, una mayor democratización de la Unión Europea, esta recepción en el Derecho español del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, opera en un sentido contrario al pretendido, y no ayuda nada a la fluidez en la gobernanza multi-nivel en la Unión.

<sup>108</sup> C. ARES CASTRO-CONDE, «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y prognosis», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 136, 2007, p. 239.



#### 4. CONCLUSIONES: EVALUACIÓN CRÍTICA DEL SISTEMA

El principio de subsidiariedad a partir del Tratado de Lisboa abre la puerta a la participación de las regiones en la toma de decisiones en la Unión Europea, lo cual constituye un precedente que, aunque sólo sea por su previsión formal, es muy valioso para pensar en futuras fórmulas de implicación de los distintos niveles decisorios en el proyecto europeo.

Otra cosa es que el sistema que se haya diseñado sea útil, que los mecanismos implantados a nivel interno sean eficaces y que la participación que concede a las regiones sea constructiva. El principio de subsidiariedad tiene unos contornos jurídicos poco claros. Ello hace que en sí mismo, su control sea complejo, tanto desde un punto de vista jurisdiccional, en el que el TJUE se ha mostrado manifiestamente inhibicionista a la hora de exigir su cumplimiento, como desde un punto de vista parlamentario, en que los criterios jurídicos y políticos son de difícil deslinde.

En el propio mecanismo, lo primero que resulta objeto de debate es si el propio sistema de alerta temprana por los Parlamentos nacionales es una fórmula positiva en la práctica. Sobre ello, que no ha sido objeto específico de este estudio, hay que poner el primer interrogante y resaltar que existen tesis que sostienen que el funcionamiento del sistema no va a dar lugar a resultados palpables.

En segundo lugar, y centrándonos ya en el nivel regional, no hay solución a nivel europeo para canalizar la posible participación de los parlamentos regionales. El protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad se remite a las normas internas de aquellos Estados con regiones dotadas de autonomía legislativa. Si la intervención que se pueda pretender queda supeditada a la voluntad libre del parlamento estatal, entonces la eficacia de la intervención regional queda en un plano secundario y subordinado, sobre todo si la negativa a dar cauce a la solicitud de un parlamento regional no es motivada y cierra cualquier alternativa. En el caso de España, el mecanismo previsto conduce a una situación de dependencia que no se produce en otros Estados descentralizados que han sido mucho más respetuosos de la autonomía de sus regiones para hacer valer sus intereses en defensa del principio de subsidiariedad. Además, en las Comunidades Autónomas han sido los ejecutivos regionales, más que las

Asambleas, los más activos en su voluntad de intervenir en los asuntos de la Unión Europea.

El hecho de que se haya dado cauce normativo para que los Gobiernos autonómicos suplanten a los Parlamentos regionales en su función, merece una opinión muy crítica. A ello se añade que el arma más contundente en defensa del principio de subsidiariedad; la impugnación en el TJUE, quede en manos del Gobierno de la Nación sin ninguna restricción, lo cual abunda en el alejamiento del mecanismo interno respecto de sus fines originarios.

Por eso, todavía nos hallamos en un estado muy embrionario de la posibilidad de que las regiones tengan una incidencia verdadera en el proceso legislativo de la Unión. En España, las normas aprobadas son muy poco propicias para que los Parlamentos regionales tengan una participación mínimamente relevante en la función legislativa europea con fundamento en el principio de la subsidiariedad. En otros Estados miembros, las condiciones sí son favorables para esta implicación de sus Parlamentos regionales.

Finalmente, la participación que hemos venido analizando es más defensiva que constructiva. No se puede perder de vista que la participación a la que tímidamente se abre la puerta es, antes que nada, en garantía del respeto de la esfera de competencias de los niveles decisorios inferiores al de la Unión Europea, pero desde la perspectiva de la construcción europea, las regiones no pueden contribuir con este mecanismo.

En definitiva, el reconocimiento de la dimensión regional del principio de la subsidiariedad y la posibilidad de intervención de los parlamentos regionales en el mecanismo de alerta temprana atestiguan una progresiva sensibilización de la Unión Europea con las regiones y sus demandas, pero el cauce de intervención es muy estrecho y puede serlo aún más si los Estados no establecen procedimientos que garanticen que se haga oír realmente la voz de las regiones en el proceso decisorio de la Unión.

## 5. BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTÍ ROVIRA, E., «Los parlamentos regionales en la UE», en GARCÍA DE ENTERRÍA (coord.) *La encrucijada constitucional de la Unión Europea*, Civitas, Madrid, 2002.
- ALONSO DE LEÓN, S., «La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea», en *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 24, 2011.
- ARCE JANÁRIZ, A.: «La regiones legislativas de la Unión Europea», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 7, 2002.
- ARCE JANÁRIZ, A.: «Unión Europea y Parlamentos Regionales», *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 1, 1997.
- ARES CASTRO-CONDE, C., «El sistema de alerta temprana para el control del principio de subsidiariedad en la Unión Europea y los Parlamentos autonómicos: diagnóstico y prognosis», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 136, 2007.
- BASTIDA FREIJEDO, F.J., «Parlamentos regionales e integración europea», en *Revista de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1997.
- BAUER, M., «Der europäische Verfassungsprozess und der Konventsentwurf aus Sicht der deutschen Länder», en VV.AA, *Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Jahrbuch des Föderalismus 2004.
- BILANCIA, P., PALERMO F., PORCHIA, O.: «European fitness of Italian Regions», en *Perspectives on Federalism*, Vol. 2, núm. 2, 2010.
- BOIXAREU CARRERA, A., «El principio de subsidiariedad», en *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 3, 1975.
- BORRÁS RODRÍGUEZ, A., «Proyección Exterior de las Comunidades Autónomas», en AA.VV. *Relaciones Internacional y Comunidades Autónomas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona 1990.
- CARMONA CONTRERAS, A.M., «La organización territorial de los Estados en el Tratado de Lisboa: ¿Nada nuevo bajo el sol?», en *UNED. Teoría y realidad constitucional*, núm. 23, 2009.
- CHICHARRO LÁZARO, A., *El principio de subsidiariedad en la Unión Europea*, Aranzadi, 2002,
- CORRAL SUÁREZ, M., «La Ley 24/2009, de 22 de diciembre, y la participación de los parlamentos regionales en el control de la subsidiariedad», en *Revista de Estudios Europeos. Universidad de Valladolid*, 53, 2009.

- D'ATENA, A.: «Subsidiarity and division of competencies between European Union, its Member States and their Regions», *The European Constitution in the making*, Nomos, 2003.
- DUCHACEK, I., *Comparative Federalism. The territorial dimension of politics*, Holt, Rinehart and Winston, Nueva York, 1970.
- DE BENOIST, A.: «The First Federalist: Johannes Althusius», *Telos*, núm. 118 2000.
- DE LA FUENTE CABERO, I., «El papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 11, 2004.
- ENGEL, C., «Vers un «fédéralisme à plusieurs niveaux?» Une analyse de procédures et pratiques de la participation des régions au processus décisionnel communautaire», en *Eipascope*, núm. 1, 2001.
- EPPLER, A., «Multi-Level Governance in Europe - The Implication of German Laender in the Development of the Lisbon Treaty and the Strengthening of the Regional Level in Europe», en *Hebrew University International Law Research Paper*, núm. 9, 2008.
- ESTRELLA DE NORIEGA, A., *El dilema de Luxemburgo: El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ante el principio de subsidiariedad*. Ed. Centro de Estudios Ramón Areces, 2000.
- ESTRELLA DE NORIEGA, A., *The EU principle of subsidiarity and its critique*, Oxford University Press, 2002, pp. 113-114.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, A., «El nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía y la acción exterior», en *Anuario Español de Derecho Internacional*, núm. 22, 2006.
- FERNÁNDEZ SOLA, N., La acción exterior de la Comunidad Autónoma en el nuevo Estatuto de Autonomía de Aragón, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007 ([www.reei.org](http://www.reei.org)).
- GROSSE HÜTTMANN, M., «Wir musen aus dem Mischmasch raus: Die Europafähigkeit des deutschen Föderalismus», en DECKER, F., *Föderalismus an der Wegscheide? Optionen und Perspektiven einer Reform der bundesstaatlichen Ordnung*, 2004.
- GUILLEM CARRAU, J.: «Nuevos roles de los Parlamentos autonómicos en la integración europea tras las reformas estatutarias», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 20, 2009.
- HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M., «La regulación del principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional: espejismos y realidades», en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 19, 2004.

- HUICI SANCHO, L., «La interpretación del principio de subsidiariedad por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas» en VVAA, *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autonòmics, 2010.
- IPSEN, H.P., «Als Bundesstaat in der Gemeinschaft», en AA.VV., *Probleme des Europäischen Rechts. Festschrift für Walter Hallstein zu seinem 65. Geburtstag*, 1966.
- JANER TORRENS, J. D., «La acción exterior de la Comunidad Autónomas de las Islas baleares tras la entrada en vigor de nuevo Estatuto de Autonomía», en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 14, 2007 ([www.reei.org](http://www.reei.org))
- JAÚREGUI, G., «La participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea», en *Revista Catalana de Derecho Público*, núm. 31, 2005.
- JEFFERY, C.: «Regions and the EU: Letting them in and Leaving them alone», en *Federal Trust for education & research*, online paper xx/04 (2004)
- JEFFERY, C.: «Regions and the Future of Europe», *Reform Spotlight*, 2003/02.
- KIRCHHOF, F.: «Zur indirekten Klagebefugnis eines deutschen Landes beim Europäischen Gerichtshof in Subsidiaritätsfragen», en *Die öffentliche Verwaltung DÖV*, 2004, 893.
- KUKLIS, Peter, «The Principle of Subsidiarity», *FDI - CEE Publications Online*.
- LOUGHLIN, J., «The regional question, subsidiarity and the future of Europe», en WEATHERILL S. y NICOLAIDIS, K., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies in Oxford, Oxford, 2003.
- LOUIS, J.V., «National Parliaments and the principle of subsidiarity. Legal options and practical limits» en *ECLN*, 2008.
- LUQUITA GARCÍA, C., «El principio de subsidiariedad: nuevos debates y desafíos en la Europa de las Regiones» en *Trabajos y Ensayos*, núm. 1, 2005.
- MARGELLOS, T.M., «L'emergence de la «region» Dans l'ordre communautaire», en VARDERDANDEN, G., *L'Europe et les regions*, Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El derecho de información de las CCAA en el proceso de celebración de los tratados internacionales: evolución a la luz de la práctica y de las recientes reformas de los Estatutos de Autonomía», en *Informe de las Comunidades Autónomas 2007*, Instituto de Derecho Público, 2008.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «La Constitución Europea y el control del principio de subsidiariedad», en Closa Montero y Fernández Sola (coords.)

- La Constitución de la Unión Europea*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2005.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Las Comunidades Autónomas en el proceso decisorio comunitario: balance crítico y propuestas de reforma», en *Real Instituto Elcano*, núm. 55, 2004.
- MORENO MOLINA, A. M., *La ejecución administrativa del Derecho comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 1998.
- NUGENT, N., *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave. McMillan, 2003.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, D., «Las relaciones entre la Unión Europea y las Comunidades Autónomas en los nuevos Estatutos», en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 4, 2007.
- ORTEGA SANTIAGO, C., *Las Comunidades Autónomas ante la jurisdicción comunitaria*, Iustel, 2006.
- PETERSON, J., «Subsidiarity: A definition to suit any vision?», en *Parliamentary affairs*, núm. 47-1, 1994.
- PONS RAFOLS, F. J., Y SAGARRA TRÍAS, E., «La acción exterior de la Generalitat en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña», en *Tribunal Internacional*, núm. 8, 2006.
- RAUNIO, T.: «Destined for Irrelevance? Subsidiarity Control by National Parliaments», *Working Paper Real Instituto Elcano* núm. 36, 2010.
- REQUEJO COLL, F.: «Federalism and National Groups», *International Social Science Journal*, núm. 53, 2001.
- RODRÍGUEZ-VERGARA DÍAZ, A., «Las Regiones en la Unión Europea tras los nuevos Estatutos de Autonomía», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 13, 2007.
- SARMIENTO RAMÍREZ-ESCUADERO, D., «La autoridad del Derecho y la naturaleza del *soft law*», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 28, 2006.
- SCHÜTZE, R. «Dual federalism constitutionalised: the emergence of exclusive competents in the EC legal order», en *European Law Review*, núm. 32, 2007.
- SOBRINO HEREDIA, J. M., «El principio de subsidiariedad y la participación de los entes locales y regionales en la Unión Europea», en *Noticias de la Unión Europea*, núm. 145, 1996.
- SUSZYCKA-JASCH, M., JASCH H.C.: «The Participation of the German Länder in Formulating German EU-policy», en *German Law Journal*, Vol. 10, núm. 9, 2009.

- VICIANO PASTOR, R., «La Comisión Mixta para la Unión Europea: algo más que un mero instrumento de control parlamentario», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 3, 1999.
- VILA RAMOS, B., «El Tratado de Lisboa y las modificaciones en la organización parlamentaria europea. La implantación del mecanismo de alerta temprana en el complejo sistema parlamentario español», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 22, 2010.
- WYATT, D., «Subsidiarity. Is it too vague to be effective as a legal principle?», en WEATHERILL S. y NICOLAIDIS, K., *Whose Europe? National Models and the Constitution of the European Union*, European Studies in Oxford, Oxford, 2003.

**Resumen:**

*Las regiones europeas han tenido una participación mínima en el proceso decisorio de la Unión Europea, a pesar de que tienen una labor importante en la transposición e implementación de los actos de la Unión. El principio de subsidiariedad, tal y como es concebido a partir del Tratado de Lisboa, presenta una importante dimensión regional que se ha traducido en la posibilidad de que los Parlamentos Regionales jueguen por primera vez un papel en el proceso legislativo en la Unión Europea, aunque dicho papel no está exento de importantes limitaciones.*

**Palabras Clave:** Parlamentos regionales, principio de subsidiariedad, mecanismo de alerta temprana, Unión Europea

**Abstract:**

*European regions have had a small involvement in the European Union decision-making process, despite having an important role in the implementation of EU acts. The principle of subsidiarity, as established in the Treaty of Lisbon, has a capital regional dimension, which results in the possibility of the regional parliaments playing a role in the law-making process in the European Union for the first time; however this role is not free from important restraints.*

**Keywords:** Regional Parliaments, principle of subsidiarity, early warning mechanism, European Union

