

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

**Jornades: “Els Impactes de la Constitució
Europea” 13-14 de gener 2005**



Working Papers On Line (WPOL)
Núm. 09 / 2005

**El proyecto de Tratado
Constitucional: la
participación regional en el
control de subsidiariedad**

Francesc Morata
Catedrático de Ciencia Política
Director del Institut Universitari d'Estudis Europeus
(UAB)

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

La subsidiariedad es un principio filosófico que se nutre de distintas fuentes teóricas, desde Aristóteles hasta la doctrina social de León XIII y el personalismo católico de Mounier, pasando por el federalismo de Althusius, el confederalismo americano, el federalismo económico o el contractualismo liberal (Føllesdal, 2000: 94). Una de las definiciones más comunes del principio de subsidiariedad es la que sostiene que la toma de decisiones debe realizarse lo más cerca posible de los ciudadanos de modo que los niveles superiores de gobierno se ocupen sólo de lo que los niveles inferiores no estén en condiciones de llevar a cabo eficazmente por si solos (Føllesdal, 2002).

Desde esta perspectiva, la subsidiariedad es un principio general de atribución del poder político que en los sistemas federales se emplea como criterio de distribución de las competencias entre los varios niveles de gobierno y que también se aplica a Unión Europea (UE). No obstante, conviene recordar que, al no haber sido concebida como una federación, la UE no nació con arreglo a una división explícita de las competencias entre niveles de gobierno, sino en función de “objetivos” o “misiones” necesarios para la realización del mercado interno que, con el paso del tiempo, se han ido multiplicando, por voluntad del Consejo, hasta abarcar la mayor parte de los ámbitos de intervención pública, independientemente de la distribución interna de las competencias de cada Estado. En suma, ante la ausencia de un catálogo de las competencias “exclusivas” de los Estados miembros y de la UE, ésta ha ido expandiendo sus políticas en base a una interpretación “ascendente” de principio de subsidiariedad para hacer frente a las externalidades del proceso de integración (Croisat y Quermonne, 1999).

Dicho proceso ha tenido consecuencias importantes, tanto para funcionamiento general de la democracia parlamentaria como, en particular, para las regiones dotadas de poderes legislativos. En efecto, la UE ha ido asumiendo competencias reservadas por las respectivas constituciones a los legisladores estatales y regionales, alterando así, implícitamente, la división funcional y territorial del poder. No obstante, mientras que, a nivel europeo, los Gobiernos han ejercido una influencia determinante en las decisiones mediante su representación en el Consejo de Ministros, los parlamentos (estatales o regionales) se han visto excluidos del proceso (Morata, Lozano, Ramon, 2003). Dicha alteración de los equilibrios constitucionales internos ha redundado en la falta de transparencia y en el alejamiento de las decisiones por parte de la ciudadanía,

contribuyendo así a alimentar el fenómeno del *déficit democrático* de la UE (Vergés, 2002).¹

Así, no es de extrañar que, desde los años noventa, el principio de subsidiariedad haya ocupado un lugar destacado en el debate sobre las reformas institucionales de la UE a partir de dos concepciones contrapuestas: la legal, hasta ahora dominante, que limita el alcance de la subsidiariedad a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros; y la política, que incluye a los distintos niveles de gobierno de los Estados miembros en función de sus estructuras constitucionales (Morgan, 2000). El proyecto de Tratado constitucional (TC) de 2004 refuerza la segunda perspectiva dando entrada, por vez primera, a los parlamentos estatales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo, y dotando así de capacidad de influencia a los distintos niveles de representación popular de los Estados miembros a la hora de establecer si una cuestión debe o no ser regulada a nivel europeo. La nueva formulación de la subsidiariedad se relaciona asimismo con el reconocimiento de la autonomía regional y local como uno de los principios constitucionales de la Unión (art. 5.1). En el supuesto de que TC consiga salir del atolladero resultante de los recientes referéndums francés y holandés, uno de los retos principales para la legitimación democrática de la UE consistirá en la implementación efectiva del principio de subsidiariedad garantizando la participación de los distintos niveles de gobierno y, con ello, una mayor transparencia en las decisiones.

Por último, conviene aclarar que el debate sobre la subsidiariedad ha girado tradicionalmente alrededor de la división de las competencias entre los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, en un contexto de interdependencias, como el de la UE, en el que las diversas esferas de gobierno necesitan interactuar y trabajar conjuntamente, este enfoque resulta inadecuado.² Cuestiones como el desarrollo sostenible, la inmigración o

¹ En cuanto al impacto territorial de dicho fenómeno, el Libro Blanco de la Comisión sobre la Gobernanza Europea, de 2001, ponía de relieve que “el funcionamiento actual de la Unión no permite la interacción necesaria a través de una cooperación multinivel, en la que los gobiernos estatales impliquen plenamente a sus regiones y ciudades en el proceso de decisión. Éstas consideran que, a pesar de sus crecientes responsabilidades como implementadoras de las políticas europeas, no se respeta suficientemente su papel como instituciones representativas y como canales de interacción con los ciudadanos. También se lamentan del carácter excesivamente uniforme y detallado de la legislación europea, que no tiene en cuenta las condiciones específicas de cada territorio”.

² Como ha indicado el ex Presidente de la Comisión, Romano Prodi: “Hay que dejar de pensar en términos de niveles jerárquicos de competencias, separados por el principio de subsidiariedad, y empezar a pensar más bien en un acuerdo de redes, con todos los niveles de gobierno formando, proponiendo, implementando y supervisando las políticas” (“Comparencia ante el Pleno del Parlamento Europeo”, PE, Estrasburgo, 15 febrero 2000, p. 5).

la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo requieren intervenciones conjuntas. Aunque la responsabilidad principal esté atribuida a un nivel en concreto, ello no significa, por supuesto, la exclusión de los demás. Por otra parte, la subsidiariedad no puede dejar de lado la participación de la sociedad (ONG y ciudadanos activos) en la búsqueda de soluciones y en su implementación. En la medida en que los problemas se solapan, la identificación de las competencias y de los recursos necesarios para actuar no puede ser el resultado de una operación automática, sino que ha de estar abierta a la negociación y la coordinación mediante instrumentos flexibles de actuación como las redes de políticas. En el fondo, el problema no es tanto la división de las competencias, cuanto mejorar la cooperación y la transparencia necesarias en el proceso de *policy-making* europeo, respetando las funciones y la representatividad de cada nivel. De esta constatación desemboca en una interpretación más dinámica y abierta de la subsidiariedad que la que se desprende del debate tradicional y que entronca con los principios del federalismo, basada en la existencia de diversas arenas políticas, más grandes y más pequeñas, territoriales y funcionales, pero no jerárquicas (Elazar, 1995). La vía más democrática para definir la subsidiariedad en la UE debería partir de una aproximación de este tipo y no de una pirámide de poderes inspirada en el viejo modelo centro-periferia típico del Estado-nación.

Partiendo de estas premisas, el presente trabajo se divide en tres apartados. El primero repasa la evolución del principio de subsidiariedad en la UE desde el Tratado de Maastricht. El segundo analiza el debate que tuvo lugar en la Convención Europea alrededor de dicho principio y la propuesta final recogida en el proyecto de Tratado Constitucional. El tercero y último estudia las implicaciones institucionales que podrían derivarse de ésta para las regiones con competencias legislativas y, en particular, para las Comunidades Autónomas.

1. Evolución del principio de subsidiariedad en la UE

La expansión progresiva de los ámbitos de intervención de la CE-UE a partir de los años 50 sólo se explica en la medida en que la acción individual de los Estados miembros no bastaba para garantizar por si sola la consecución de los objetivos establecidos en los tratados. Hasta el Acta Única Europea (AUE),³ la subsidiariedad “ascendente” no había suscitado recelos especiales porque las decisiones seguían tomándose por unanimidad y, por tanto, cualquier Estado miembro estaba facultado para vetar una decisión susceptible de limitar su soberanía (Dehousse, 2002).

El AUE y, más adelante, los tratados de Maastricht y Ámsterdam modificaron radicalmente el equilibrio anterior. El aumento de los ámbitos de intervención de la Comunidad, el procedimiento de codecisión legislativa entre el Consejo y el PE, y la extensión progresiva del voto por mayoría cualificada implicaban una limitación importante de la soberanía estatal y, por tanto, de sus competencias. En este contexto aparece el debate político sobre la subsidiariedad interpretada, esta vez, desde una perspectiva “descendente”, a partir de dos visiones diferenciadas. Mientras que algunos Estados miembros, como Gran Bretaña, reivindican la subsidiariedad como un instrumento de reapropiación de competencias transferidas a la Comunidad, los *Länder* alemanes consideran la subsidiariedad como un mecanismo de control de las actuaciones de la Unión tendente a evitar la pérdida progresiva de poder dentro del Estado federal derivada de las sucesivas reformas de los tratados. A ello se añade la demanda de un sistema explícito de reparto de las competencias entre los diferentes niveles de gobierno de la UE, recogida más adelante en la agenda de reformas fijada en el Tratado de Niza de 2000 (Jeffery, 2004).

El tema fue abordado inicialmente en el Tratado de Maastricht y, más tarde, en el Protocolo sobre la Subsidiariedad anexo al Tratado de Ámsterdam. En virtud del artículo 5 del vigente TCE: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad sólo debe intervenir, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de

³ El AUE amplía las competencias de la CE en materias como el medio ambiente, la política regional o la investigación. Sin embargo, se trataba de la institucionalización de políticas nacidas en los años setenta. En dichos ámbitos, la actuación comunitaria se justificaba en función de los objetivos generales de los Tratados, tales como la promoción de un desarrollo económico armónico o de una expansión continuada y equilibrada, para lo cual bastaba echar mano del artículo 235 del Tratado de Roma (ahora 308) como fuente legitimadora de los poderes implícitos de la Comunidad. Sin embargo, la comunitarización de la política de medio ambiente se justificaba, de forma explícita, en base al principio de subsidiariedad.

manera suficiente por los Estados miembros y, por tanto, se puedan alcanzar mejor, por razón de la dimensión o de los efectos de la acción prevista, a escala comunitaria”. Con arreglo a ello, la subsidiariedad se define como un criterio de atribución de competencias basado en consideraciones de eficacia comparada únicamente entre dos niveles de gobierno: los Estados miembros y la Unión.

En cambio, el artículo 1 del TUE define la subsidiariedad en términos políticos y democráticos: “El presente Tratado marca una nueva etapa en el procesos creador de una Unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones se han de tomar de la manera más abierta y próxima posible a los ciudadanos”. No obstante, como vemos, ninguno de los dos artículos se refiere al papel de las regiones, una cuestión que se considera dependiente del ordenamiento interno de los Estados miembros.

En 1997, el Protocolo número 30 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anexo al Tratado de Amsterdam (basado en el Acuerdo Interinstitucional de octubre de 1993 sobre los Procedimientos de Implementación del Principio de Subsidiariedad), aportaba algo más de claridad a la aplicación del principio.⁴ Con arreglo a dicho Protocolo, la Comisión, no sólo debe demostrar que los objetivos propuestos no pueden ser alcanzados individualmente por los Estados miembros, sino también que pueden ser conseguidos con más garantías a través de la actuación comunitaria. En particular, la Comisión debe superar un triple test justificativo demostrando que:

- los aspectos transnacionales de la propuesta, que no pueden ser objeto de una regulación estatal satisfactoria;
- las actuación de los Estados miembros o la falta de actuación de la Comunidad contraviene las exigencias de los Tratados o puede afectar negativamente los intereses de los primeros;
- la actuación comunitaria puede proporcionar beneficios más evidentes que una actuación estatal.

⁴ Dicho Protocolo reproduce las Conclusiones del Consejo Europeo extraordinario de Birmingham (octubre 1992) y del Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre 1992) que dieron lugar a un “libro de instrucciones” para la aplicación del artículo 3B del Tratado.

Asimismo, las propuestas de la Comisión han de responder a una serie de requisitos y, en particular, deben incluir:

- una evaluación del impacto financiero de cada propuesta;
- en el caso de las directivas, una evaluación de sus implicaciones para la legislación interna que los Estados miembros deberán poner en práctica; e
- indicadores cuantitativos y cualitativos que demuestren la necesidad de una actuación a nivel europeo.

El Consejo y el PE analizan los motivos aducidos por la Comisión para evaluar si ésta ha aplicado correctamente el principio de subsidiariedad. Por último, ésta debe presentar un informe anual sobre la implementación del principio de subsidiariedad al Consejo Europeo, al Consejo de Ministros, al PE, al CdR y al CES (de Búrca, 1999).

Uno de los aspectos más interesantes del Protocolo, retomado en el proyecto de TC, es el mandato a la Comisión para que instaure un amplio diálogo prelegislativo para minimizar los posibles costos administrativos y financieros que recaen en los diferentes niveles de gobierno (comunitario, estatal y subestatal) y en los ciudadanos. No obstante, más allá de la preceptiva consulta al Comité de las Regiones en la fase preparatoria de las decisiones, y a pesar de las demandas de Alemania y Bélgica y del Comité de las Regiones (IEA, 2005), el Protocolo de Ámsterdam tampoco atribuye papel alguno a las autoridades regionales en el procedimiento. Los únicos niveles contemplados siguen siendo la Unión y los Estados miembros. Sin embargo, en una Declaración realizada por Alemania, Austria y Bélgica, incorporada al Tratado, se señala claramente que "la acción de la Comunidad Europea, conforme al 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".

Hasta ahora, la regulación de la subsidiariedad a escala europea ha resultado insatisfactoria por varios motivos (Warleigh, 2005). El primero se refiere a la dificultad de encontrar un enfoque común habida cuenta de la variedad de las culturas políticas y de las tradiciones administrativas presentes en Europa, reflejada en la diversidad de sus estructuras constitucionales, desde los Estados centralistas hasta los altamente descentralizados. En segundo lugar, cabe recordar que la falta de una delimitación clara

de las competencias correspondientes a los varios niveles y, por consiguiente, la posibilidad de que la Unión regule materias asignadas a los niveles inferiores de gobierno es, precisamente, una de las características principales del sistema multinivel de la UE, en el que la mayor parte de las competencias son concurrentes o compartidas. De ahí la necesidad de determinar políticamente la conveniencia y el alcance de una posible actuación a nivel europeo. Sin embargo, no existe ninguna autoridad facultada para evaluar el respeto del principio de subsidiariedad si no es a través de la autolimitación de la Comisión y de la vigilancia multilateral de las demás instituciones (Croisat y Quermonne, 1999). Prueba de ello es que, tras el fracaso del primer referéndum danés sobre Maastricht, ésta redujo drásticamente el número de proposiciones a pesar de las nuevas competencias previstas en el Tratado (educación, cultura, salud pública, etc.).⁵ Por otra parte, las discrepancias dentro del Consejo y, especialmente, la falta de consenso entre los gobiernos de los Estados miembros sobre lo que correspondería hacer a los distintos niveles de gobierno han obstaculizado su implementación efectiva (Van Hecke, 2003).

En cuanto al Tribunal de Justicia (uno de los actores más determinantes para la progresiva expansión de las competencias comunitarias), el Protocolo de Ámsterdam le confiere un poder de evaluación de las políticas para el que no está preparado. La escasa jurisprudencia emitida sobre el principio se ha limitado básicamente a verificar la existencia de errores manifiestos de apreciación o de desviación de poder por parte de la Unión, sin entrar a evaluar el fondo de la cuestión (IEA, 2005). Debido a la naturaleza política de la subsidiariedad y a la ambigüedad de su definición en el Tratado, el Tribunal ha preferido limitar su interpretación al cumplimiento de los aspectos formales del Protocolo, evitando incluso pronunciarse en algunos casos (Van Hecke, 2003).

Como era de esperar, el CdR se ha erigido en uno de los máximos defensores de la subsidiariedad (Van Hecke, 2003), sobre la cual se ha pronunciado en numerosas ocasiones.⁶ El Comité ha insistido en que el principio de subsidiariedad también es un

⁵ Quizá podría establecerse una relación entre el desarrollo del método de coordinación abierta (MCA) a partir de finales de los años noventa y las dificultades de dotar de un contenido operativo al principio de subsidiariedad.

⁶ Vid, por ejemplo, el Dictamen sobre “La revisión del Tratado de la Unión Europea” (CDR 136/1995) y el Dictamen complementario sobre “La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” (CDR 136/95 anexo); la Resolución sobre “Los resultados de la Conferencia Intergubernamental” (CDR 305/97 fin); el Dictamen “Hacia una verdadera cultura de la subsidiariedad: un llamamiento del Comité de las Regiones” (CDR 302/98 fin); el Dictamen “Legislar mejor 1998: una responsabilidad que debe compartirse” (CDR 50/1999 fin); el Dictamen sobre “La aplicación de la legislación de la UE por las

principio regulador de las relaciones entre la Unión Europea, los Estados miembros y los entes territoriales y, por tanto, la definición del artículo 5 del Tratado CE debería aplicarse a las relaciones entre los distintos niveles de gobierno, teniendo en cuenta el papel que desempeñan los entes subestatales y, en particular, las regiones con competencias legislativas, “sin perjuicio – añade, no obstante, con extrema prudencia, el Comité - de que la relación entre entes territoriales y Estados esté disciplinada por los respectivos sistemas constitucionales” (CdR, 2000). El refuerzo de la subsidiariedad y la proporcionalidad a nivel europeo debería comportar, para el Comité y a las regiones con competencias legislativas, el reconocimiento del derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia: “Este derecho revalorizaría el estatuto del CDR, aseguraría el respeto pleno de sus prerrogativas y permitiría recurrir en vía jurisdiccional contra violaciones del principio de subsidiariedad. En el caso de las regiones, tal derecho de recurso les ayudaría a defender sus competencias legislativas frente a transgresiones ilegítimas” (CdR, 2000). El Comité también ha defendido la conveniencia de llevar a cabo un debate sobre el reparto competencial para que las regiones y los entes locales de los Estados miembros tengan la posibilidad de consolidar su margen de maniobra, reduciendo la necesidad y el alcance de las actuaciones de la UE mediante la descentralización o la búsqueda de alternativas a la legislación comunitaria.

2. El debate en la Convención Europea

En suma, en los últimos años, la subsidiariedad se ha ido convirtiendo en un tema de debate permanente como reflejo del malestar de las regiones constitucionales y de las reticencias de algunos Estados miembros ante la expansión de las competencias comunitarias, pero también, y más en general, de las dificultades de hacer más compatible dicho proceso con los principios democráticos. Ello se evidenció claramente en el Tratado de Niza, de 2000. La “Declaración sobre el Futuro de la Unión”, anexa al Tratado, a la vez que abría la puerta a la reforma que ha conducido al proyecto de TC,

regiones y los entes locales” (CDR 51/1999 fin), el Dictamen de la Comisión de Asuntos Institucionales de 8 de marzo de 2000 (ponente: Sr. Stoiber D-PPE; CDR 18/2000 rev.1); el Dictamen sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo ‘Legislar mejor 1999’ (COM(1999) 562 final); y el Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000 sobre La Conferencia Intergubernamental del 2000 (COM/AI-005)

volvía a situar la subsidiariedad en el primer plano, vinculándola, de nuevo a instancias de Alemania, con el problema de la delimitación de las competencias entre la Unión y los Estados miembros.

Un año más tarde, la Declaración de Laeken, de diciembre de 2001,⁷ planteaba una serie de preguntas de cara al debate de la Convención, algunas de las cuales se relacionaban directamente con el principio de subsidiariedad. Se decía, por ejemplo: “muchos piensan igualmente que la Unión debería prestar más atención a sus preocupaciones concretas en lugar de intervenir en los mínimos detalles en asuntos que, por su propia naturaleza, sería mejor dejar en manos de representantes electos de los Estados miembros y de las regiones. Algunos perciben incluso esta situación como una amenaza para su identidad”. (...) ¿No convendría confiar la gestión diaria y la aplicación de la política de la Unión de forma más explícita a los Estados miembros y, ahí donde la Constitución lo prevea, a las regiones? (...) ¿Cómo garantizar que el nuevo reparto de las competencias no conduzca a una ampliación furtiva de las competencias de la Unión o a un asalto a las competencias exclusivas de los Estados miembros o bien de las regiones?”. Por último, en relación con la legitimidad democrática, la Declaración preguntaba si la función de los Parlamentos nacionales no se había de centrar en el reparto de las competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, a través de un control previo del principio de subsidiariedad. Como veremos seguidamente, dejando de lado las propuestas de Giscard d'Estaing y de otros líderes europeos relativas de la creación de un órgano de enlace entre el PE y los parlamentos nacionales, éste fue el mecanismo elegido para dotar de mayor contenido al principio de subsidiariedad dando entrada, por vez primera, aunque de forma aun limitada, a los representantes regionales en el proceso prelegislativo.

Como era de esperar, la Convención Europea dedicó una especial atención al principio de subsidiariedad. Dentro del Grupo de Trabajo se generó rápidamente un consenso a favor del establecimiento de un control político *ex ante*, a cargo de los parlamentos nacionales, completado con un control a posteriori, de carácter jurisdiccional (Morata y Ramon, 2005). Varios convencionales defendieron inicialmente la necesidad de extender el mecanismo de control a todos los parlamentos con capacidad legislativa, incluidos los regionales, en función de sus respectivas

⁷ Vid. <http://europa.eu.int/council/off/conclu/index.htm>

competencias. También se barajó la posibilidad de incorporar al CdR al mecanismo de control *ex ante*, lo cual habría satisfecho la tradicional reivindicación de este organismo de erigirse en guardián de la subsidiariedad.

En cuanto al control *ex post*, a pesar del consenso sobre la naturaleza jurídica del mismo y del monopolio del Tribunal de Justicia para resolver los recursos, persistían las divergencias en cuanto a los actores legitimados para interponerlos: además del Estado miembro ¿Había que dar entrada, por vez primera, a los parlamentos y a las regiones con poderes legislativos (o sus parlamentos)? El debate en el seno del Grupo de Trabajo puso de relieve la división existente entre la coalición formada por los representantes de Estados federales, como Bélgica y Alemania (Erwin Teufel, Elio Di Rupo o Joschka Fisher), algunos diputados europeos (Alain Lamassoure, Neil McCormick o Carlos Carnero) y algún miembro del CdR (Patrick Dewael), favorable a la inclusión de las regiones con poderes legislativos, y los representantes de los gobiernos de la mayoría de Estados. Basándose en el principio según el cual la participación regional en la UE es un asunto interno de los Estados miembros, éstos alertaban sobre el peligro de la multiplicación de los recursos y defendían el papel de los Estados miembros como intermediarios entre sus parlamentos (nacionales y regionales) y el TJCE.

Al final, el enfoque estatalista se impuso por mayoría en el Grupo de Trabajo, de modo que, en la fase de control *ex ante* de la subsidiariedad, sólo los parlamentos nacionales (o cada una de las cámaras) tendrían derecho a presentar un dictamen motivado y estarían facultados para interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia una vez aprobado el texto legislativo. Asimismo, el Grupo proponía otorgar al CdR también el derecho de recurso *ex post* si sus dictámenes hubiesen incluido objeciones relativas al respeto de la subsidiariedad.

En cuanto al papel de los parlamentos regionales, según la mayor parte de los miembros del Grupo: *“el grado y la forma de participación de las entidades regionales y locales en la labor de elaboración de legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional”* (Convención, 2003). No obstante, se indicaba que *“el mecanismo propuesto no impide, en su caso, que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar el equilibrio establecido a escala europea entre los Estados miembros. Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de conceder el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación del principio de*

*subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos.*⁸

3. El proyecto de Tratado Constitucional

La CIG posterior a la Convención Europea no introdujo cambios significativos en la formulación del control de subsidiariedad, salvo en lo relativo al derecho de recurso directo de los parlamentos nacionales, sustituido por el recurso a través del respectivo Estado miembro. En cualquier caso, por vez primera en la historia institucional de la Unión, se mantuvo la referencia explícita a los entes regionales y locales (artículo 5-I).

Por otra parte, con arreglo al artículo 11-I: “En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión sólo intervendrá en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser conseguidos de manera suficiente por los Estados miembros, ya sea a nivel central o bien a nivel regional o local”. A diferencia de la situación anterior, el nuevo redactado implica el reconocimiento explícito de que muchas de las competencias no exclusivas de la Unión son ejercidas por las regiones y los gobiernos locales. A pesar de ello, también es cierto que la nueva formulación no obliga a los Estados miembros a tener en cuenta el principio de subsidiariedad en la distribución interna de las competencias habida cuenta de la obligación de la Unión de respetar las estructuras constitucionales de los Estados miembros.

En base al “Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, anexo al proyecto, el procedimiento de control consta de cuatro fases:

1) Consultas preparatorias

En la fase prelegislativa, la Comisión estará obligada a “llevar a cabo amplias consultas” en las que “deberá tener en cuenta, cuando corresponda, la dimensión regional y local de las acciones consideradas”.

⁸ Como señaló, Alfonso Dastís, sustituto de la Ministra española Ana Palacio, el acceso de los parlamentos regionales al nuevo mecanismo abriría “el peligro de trasladar a nivel europeo algunos conflictos nacionales internos”(EL PAIS 7/10/2002).

2) Presentación de las propuestas legislativas

Asimismo, la Comisión estará obligada a motivar sus propuestas legislativas en base a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Esta motivación incluirá “una ficha detallada que permita evaluar el cumplimiento” de ambos principios. En el caso de un proyecto de ley-marco europea (la antigua directiva), la Comisión deberá tener en cuenta sus posibles efectos para la normativa que corresponderá desarrollar a los Estados y a las regiones. La *ficha de subsidiariedad* también incluirá el impacto financiero de cada propuesta con objeto de evaluar los costes de su implementación.⁹ Sin esperar la aprobación del proyecto de TC, la Comisión ya ha adoptado algunas medidas de cara a la justificación y evaluación del impacto de sus propuestas.¹⁰ En todo caso, la nueva formulación de la subsidiariedad obligará a la Comisión a tener en cuenta, por vez primera, las competencias regionales; obligación también derivada del artículo I-5.1 del proyecto, que, como hemos visto, establece el deber de la Unión de respetar las estructuras constitucionales internas de los Estados miembros, incluida la autonomía regional.

3) Control político previo

El tercer elemento corresponde al nuevo mecanismo de control político previo – llamado de “alerta rápida” (*early warning system*)- de la subsidiariedad a cargo de los Parlamentos. Con arreglo al Protocolo, “en un plazo de 6 semanas a partir de la fecha de recepción de la propuesta legislativa de la Comisión, cualquier parlamento nacional de un Estado miembro o cualquier Cámara de un parlamento nacional puede dirigir a los presidentes del PE, del Consejo de Ministros y de la Comisión, un dictamen motivado exponiendo los motivos por los cuales considera que la proposición no se ajusta al principio de subsidiariedad”.

⁹ Además, la Comisión está obligada a tener en cuenta que “cualquier carga, tanto financiera como administrativa que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales o las autoridades regionales o locales, agentes económicos o los ciudadanos, sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

¹⁰ Vid las Conclusiones del Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio 2001), SN 200/1/01 REV 1. (<http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=7>). Vid igualmente las Comunicaciones de la Comisión: COM (2001), 428 final; COM (2002) 278 final; y COM 276(2002) 276 final.

La Comisión deberá reconsiderar la propuesta cuando los dictámenes motivado sobre el incumplimiento de la subsidiariedad representen, como mínimo, un tercio de los votos atribuidos a los parlamentos nacionales (2 para los parlamentos unicamerales y uno para cada Cámara en los bicamerales). Por lo tanto, el modelo garantiza la plena autonomía de las Cámaras territoriales de los Estados federales, como el *Bundesrat* alemán.¹¹ En cuanto a la consulta de los parlamentos regionales, la decisión queda en manos de los respectivos parlamentos estatales. Si el número de dictámenes emitidos por vulneración del principio de subsidiariedad representa, al menos, un tercio del total de los votos posibles, la tramitación del proyecto se paraliza y «debe volverse a estudiar» (art. 7 del Protocolo).¹² Tras este re-examen, la Comisión puede decidir mantener el proyecto, modificarlo o retirarlo, siempre de manera motivada (art. 7 del Protocolo). De todos modos, resulta dudoso que, más allá lo que puedan acordar las Cámaras territoriales alemana, austriaca y belga, los parlamentos regionales consigan reunir el número de votos necesarios para obligar a la Comisión a reconsiderar sus propuestas (Jeffery, 2004).

4) El control jurisdiccional a posteriori

La cuarta y última fase se refiere al control jurisdiccional de la subsidiariedad a cargo del TJCE. A pesar de que los parlamentos estatales no están legitimados para presentar directamente un recurso ante el Tribunal de Justicia, lo pueden hacer indirectamente a través de los respectivos gobiernos estatales. Según el Protocolo, el recurso deberá ser interpuesto por un Estado miembro (el Ejecutivo) o, en todo caso, transmitido por éste conforme al ordenamiento jurídico interno en nombre del parlamento estatal o de una de sus Cámaras. Las regiones tampoco disponen de legitimación activa para presentar directamente recursos por vulneración del principio.¹³ No obstante, como hemos

¹¹ El caso belga resulta especialmente interesante. En una Declaración anexa al Acta final de la CIG, el Reino de Bélgica precisa que, en virtud de su derecho constitucional, tanto la Cámara de Representantes y el Senado del Parlamento Federal como las Asembleas parlamentarias de las Comunidades y Regiones actúan, en función de las competencias ejercidas por la Unión, como componentes del sistema parlamentario nacional o Cámaras del Parlamento nacional. De esta manera, de momento, las asambleas regionales belgas serían las únicas que, en caso de ser aprobado el TC, tendrían garantizada, de entrada, una participación directa en el control de la aplicación del principio de subsidiariedad.

¹² Bastará una cuarta parte (13 votos) cuando se trate de proyectos relativos al Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, en las materias previstas en el art. III-264 del TCUE.

¹³ En lo que respecta a España, cabe recordar que el Gobierno central se ha comprometido a presentar los recursos que planteen las CCAA por vulneración de sus competencias.

visto, el proyecto de TC satisface una de las aspiraciones más antiguas del CdR al facultarlo para interponer un recurso por violación de la subsidiariedad respecto a actos legislativos para cuya adopción se requiera obligatoriamente un dictamen del Comité.

4. Consecuencias para las regiones con poderes legislativos

4.1. Consideraciones previas

Ante todo, cabe afirmar que la nueva regulación del principio de subsidiariedad tiende a reforzar la legitimidad democrática de la UE en la medida en que favorece la participación de los parlamentos estatales y regionales en la fase inicial del proceso legislativo. Por vez primera, el legislador interno estaría en condiciones de controlar directamente la justificación de las propuestas avanzadas por la Comisión para llevar a cabo una actuación a nivel europeo. Al mismo tiempo, la jerarquía normativa (leyes, leyes-marco y reglamentos) que establece el proyecto de TC también contribuye a facilitar la aplicación del principio de subsidiariedad. Sin embargo, las implicaciones del procedimiento van más aun lejos:

- la Comisión deberá remitir las propuestas legislativas y las posibles enmiendas a los Parlamentos de los Estados miembros al mismo tiempo que al Consejo y al Parlamento Europeo;
- el Protocolo obliga tanto al Consejo como el PE a comprobar que las propuestas de la Comisión respeten los principios de subsidiariedad y proporcionalidad; y a tener en cuenta, cuando corresponda, las opiniones de los parlamentos;
- de ello se deriva que los gobiernos deberán rendir cuentas de sus actuaciones a los respectivos parlamentos durante el proceso de decisión, lo cual, además de acercar la Unión a los ciudadanos, también podría favorecer una mejora del funcionamiento democrático de los propios Estados miembros.

Con arreglo al proyecto, durante el proceso legislativo propiamente dicho, los gobiernos, a través del CM – junto con el PE – serán responsables de asegurar que las leyes marco europeas garanticen la autonomía de actuación de las autoridades regionales conforme a la distribución interna de las competencias. En este sentido, la

Comisión, en la comunicación “Legislar Mejor”, ya se ha comprometido a que sus propuestas dejen un margen de actuación suficientemente amplio a los legisladores nacionales. También sería oportuno aprovechar los Informes anuales de la Comisión sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y la conferencia anual de las diferentes instituciones implicadas en su control, propuesta por el CdR en su proyecto de dictamen sobre la aplicación del principio de subsidiariedad, para introducir mejoras paulatinas en el funcionamiento del procedimiento (CdR, 2005).

En lo que se refiere a la participación en el mecanismo de “alerta rápida”, más allá de establecer que los Parlamentos estatales han de consultar a los regionales “cuando proceda”, el Protocolo no contempla ni los supuestos ni las modalidades, así como tampoco los efectos de la consulta. Este sigue siendo un tema reservado a la autonomía institucional de los Estados miembros. En el caso de España, y a la espera de lo que pueda resultar de la reforma en curso de los Estatutos de autonomía y, más adelante, del Senado, se podría prever un acuerdo entre éste y los Parlamentos autonómicos, representados a través de Conferencia de Presidentes (COPRECA), para establecer un procedimiento de cooperación entre los dos niveles legislativos con el objetivo de incorporar las posiciones regionales. En cuanto al alcance del procedimiento de consulta, como se desprende de los trabajos de la Convención, es evidente que éste no tendría sentido si no es para tener en cuenta las posiciones de los Parlamentos autonómicos en la elaboración de los posibles dictámenes negativos de las Cortes Generales o del Senado. Además, el objeto de la consulta debería incluir las propuestas de la Comisión que, con arreglo al Protocolo, afecten la competencia legislativa de las CCAA, deban ser aplicadas por éstas o comporten algún tipo de carga presupuestaria o administrativa (IEA, 2005). Por último, los dictámenes deberían ser vinculantes cuando la competencia interna afectada corresponda en exclusiva a las CCAA.

4.2. La participación de los parlamentos autonómicos

Como hemos visto, las vías de participación directa o indirecta de las regiones son básicamente tres: las consultas preparatorias, el mecanismo de “alerta rápida” o de control previo, y el control jurisdiccional posterior de los actos legislativos, a través del CdR o del respectivo gobierno estatal.

1) Las consultas preparatorias

Las consultas preparatorias son fundamentales en el proceso prelegislativo comunitario en el que la Comisión establece contactos con las distintas partes interesadas con objeto de mejorar la formulación de sus propuestas (Héritier, 1997; Morata, 2000). La formalización de las consultas con las autoridades regionales y locales implica la institucionalización de los compromisos ya adquiridos por la Comisión en el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea (Comisión, 2001) y en las iniciativas tendentes a definir les modalidades de un diálogo permanente con las asociaciones regionales y locales a nivel nacional y europeo (Comisión, 2003c), de la Comunicación “Actualizar y simplificar el acervo comunitario” (Comisión, 2003a) y del Informe “Legislar Mejor” (Comisión, 2003b)¹⁴. De hecho, la Comisión ya ha avanzado considerablemente en lo que se refiere a la justificación de sus propuestas y a la elaboración del análisis del impacto financiero.¹⁵

En esta fase, las posiciones de los parlamentos autonómicos se podrían articular a través de tres mecanismos complementarios:

- mediante contactos informales entre las Delegaciones u Oficinas de Representación en Bruselas y la Comisión Europea. Habida cuenta de la complejidad del proceso legislativo europeo, sería oportuno que los parlamentos autonómicos dispusieran de un enlace permanente en las respectivas Delegaciones encargado de efectuar el seguimiento de las propuestas con el objetivo de evaluar rápidamente sus implicaciones y de analizar los posicionamientos de los demás actores;
- a través de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la UE (CALRE). Para ello, sería conveniente dotarla de los medios técnicos y organizativos necesarios, en particular, si se acaba creando la “red de las asambleas legislativas regionales para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, propuesta por el CdR (CdR, 2005). La red

¹⁴ Vid. También las Conclusiones del Consejo Europeo de Göteborg (15-16 de junio de 2001), SN 200/1/01 REV 1. Disponible en: <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=7>

¹⁵ COM(2002) 276 final. Además, la Comisión está obligada a tener en cuenta que “cualquier carga, tanto financiera como administrativa que recaiga sobre la Unión, los gobiernos nacionales o las autoridades regionales o locales, agentes económicos o los ciudadanos, sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar”.

podría establecer mecanismos de coordinación estables con el Parlamento Europeo, el CdR y la Conferencia de Regiones con Poder Legislativo (RegLeg). En cualquier caso, el papel de la CALRE debería ser determinante en lo que respecta a las materias de competencia regional no incluidas en las funciones consultivas del CdR;

- a través del **Comité de las Regiones**. De aprobarse finalmente el proyecto de TC, la aplicación del Protocolo sobre la subsidiariedad sería una ocasión propicia para reforzar la legitimidad del CdR, en busca de una identidad propia dentro del sistema institucional europeo (Ramon, 2004). Con anterioridad a los referéndums francés y holandés, además de abrir un proceso de reflexión sobre las implicaciones del Protocolo, el Comité estaba tratando de adaptar su estructura interna a las exigencias organizativas del control de subsidiariedad (CdR, 2004),¹⁶ en particular, a través del establecimiento de la “red de supervisión” antes comentada.¹⁷ Teniendo en cuenta su papel de órgano consultivo en el proceso de decisión, en la fase prelegislativa, el Comité debería hacer pesar el derecho de recurso ante el TJCE que le otorga el proyecto asegurándose de que los borradores iniciales de la Comisión respetan los criterios básicos de la subsidiariedad.

Por otra parte, con objeto de fomentar la formación del consenso, la Comisión elabora documentos preparatorios de la legislación como los Libros Verdes, los Libros Blancos y las Comunicaciones. También podría recurrir más a menudo el instrumento de los “informes prospectivos” previsto en el acuerdo de cooperación entre la Comisión y el CdR de 2001 (CdR, 2001), cuyo objetivo consiste en profundizar en el análisis de problemas localizados en ámbitos para los que el CdR disponga de medios de información propios.

En esta fase, que debería servir para elaborar las “fichas de subsidiariedad” previstas en el Protocolo, sería conveniente establecer una

¹⁶ Vid. y el Informe y evaluación de la primera Conferencia sobre la Subsidiariedad celebrada en Berlín el 27 de mayo de 2004 (CDR 195/2004).

¹⁷ “Nota de información general sobre el establecimiento por el CDR de una red de supervisión de la subsidiariedad” (CDR 475/2004). D'altra banda, els presidents de la Comissió i del Comité van signar un protocol de cooperació que té per objectiu millorar la posada en pr ctica de les obligacions consultives del Comité, amb una intensificació de la seva participació en el debat polític i una col.laboració en matèria de política de informació i comunicació.

colaboración estrecha entre el CdR y la “red de subsidiariedad” de la CALRE con objeto de evaluar los contenidos e introducir las enmiendas oportunas. No obstante, si existiera el consenso político necesario, el mecanismo de control más eficaz y democrático consistiría sin duda en la creación de un órgano *ad hoc* en el seno del CdR integrado por representantes o delegados de los 73 Parlamentos regionales con poderes legislativos. Dicha estructura se configuraría como una especie de “cámara regional europea de control de la subsidiariedad”. En cualquier caso, en la fase de consultas, el Comité también debería encargarse de sensibilizar a las comisiones competentes del Parlamento Europeo respecto a sus preocupaciones relativas al respeto del principio de subsidiariedad.

2) El mecanismo de “alerta rápida”

El mecanismo de alerta rápida presupone una interacción muy estrecha entre los distintos niveles de gobierno de la UE. No cabe duda de que el principal condicionamiento es el plazo de 6 semanas dentro del cual los Parlamentos pueden pronunciarse. Recordemos que el proyecto de TC establece que la Comisión enviará sus propuestas, de forma simultánea, a los Parlamentos estatales y a las dos ramas del legislativo europeo (el CM y el PE). En el caso de España, ni que decir tiene que el procedimiento resultaría mucho más simple y efectivo si el Senado fuese una verdadera Cámara territorial. En este supuesto, una vez determinadas las competencias afectadas y evaluadas las implicaciones contempladas en la “ficha de subsidiariedad”, y a la vista también de las posiciones expresadas por la CALRE y el CdR durante la fase consultiva, bastaría con un pronunciamiento de la comisión competente del “Senado territorial”, dejando, en todo caso, un breve plazo abierto para que los Parlamentos autonómicos pudieran enviar sus observaciones.

En las condiciones actuales, la función inicial del Senado debería consistir en transmitir formalmente las propuestas de la Comisión Europea a los Parlamentos autonómicos para que, con arreglo a las competencias afectadas, éstos pudieran pronunciarse en el plazo más breve posible. En otras palabras, los parlamentos de las CCAA deberían reaccionar con agilidad habida cuenta de los imperativos del mecanismo de alerta rápida. Para ello, habría que contemplar dos exigencias: la

disponibilidad de medios técnicos y la creación de un procedimiento simple y eficaz. En el caso de Catalunya, por ejemplo, habida cuenta de la organización actual del Parlamento, la “comisión permanente sobre la UE”, en base a un dictamen dels servicios jurídicos y a la información remitida por la Delegación en Bruselas, la CALRE y el CdR, sería la encargada de fijar la posición de la Cámara, previa consulta de la comisión legislativa competente en función de la materia. También sería conveniente solicitar la opinión del Gobierno con objeto de evaluar mejor las implicaciones administrativas y presupuestarias de la futura legislación europea. Las posiciones de los parlamentos autonómicos afectados por una propuesta de la Comisión podrían coordinarse a través de la COPRECA, para así fijar una posición conjunta o, cuanto menos, ampliamente mayoritaria. Una vez establecida, ésta debería ser comunicada al Senado – comisión de autonomías - y, posteriormente, al Congreso de los Diputados y al Gobierno español. La comisión mixta Congreso-Senado sobre la UE podría ser el órgano más indicado para coordinar respectivos posicionamientos en relación con el control del principio de subsidiariedad. En caso de ser negativa, la posición de los parlamentos autonómicos debería trasladarse, bajo forma de dictamen, a la Comisión Europea, así como al Consejo, al PE y, por supuesto, al CdR ya que, en la mayoría de los casos, éste último debe ser consultado preceptivamente en la fase legislativa propiamente dicha. En todo caso convendría asegurar que el Ejecutivo español conozca las posiciones autonómicas, tanto si son positivas como negativas, para tenerlas en cuenta a lo largo del proceso legislativo.

3) El control jurisdiccional

El recurso por incumplimiento del principio de subsidiariedad se expresa a dos niveles: el europeo, a través del CdR, y el estatal, mediante los respectivos gobiernos.

A. El Comité de les Regiones

Como ya se ha dicho, la legitimación del CdR para interponer recursos ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad en todo aquello que afecte a sus prerrogativas es una de las novedades más destacadas del proyecto de TC. El Comité es consciente de lo que esto representa de cara a aumentar su escasa capacidad de influencia actual (CdR, 2005). Al mismo tiempo, no obstante, también se trata de un gran reto en el que el Comité se juega su credibilidad para reclamar mayores atribuciones.

Al margen de la necesidad evidente de llevar a cabo una reforma organizativa para ejercer eficazmente esta nueva responsabilidad, si llega a entrar en vigor el proyecto de TC, la cuestión más relevante consiste en garantizar que las regiones con competencias legislativas se sientan suficientemente respaldadas por el Comité. Una vez más, la solución más efectiva sería la reforma del reglamento interno con objeto de facilitar la creación de un órgano de control de la subsidiariedad integrado por representantes de dichas regiones. Lo cierto es que el proyecto de dictamen del CdR sobre "la aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", de enero de 2005 (CdR, 2005) indica que, "en el marco de la interconexión en la red con los entes regionales y locales y sus asociaciones [el Comité] acogerá con atención las propuestas de recurso contra actos jurídicos de la UE", dejando en manos de la comisión sobre subsidiariedad o del pleno la decisión final sobre la presentación de los recursos. Si es esta la fórmula finalmente escogida, habría que garantizar que las decisiones del Comité se adopten en base a los dictámenes preparados por los servicios jurídicos y a la documentación transmitida por la CALRE. También cabe recordar que el CdR sólo estaría legitimado para impugnar las propuestas legislativas relacionadas con sus funciones consultivas y que éstas no abarcan ni mucho menos el conjunto de ámbitos competenciales reservados a las regiones.

B. El Gobierno del Estado miembro

El Protocolo confiere asimismo a los parlamentos nacionales la posibilidad de presentar, mediante su respectivo Estado miembro – léase Gobierno- un recurso por infracción del principio de subsidiariedad a través de un acto legislativo. El Gobierno español ya ha asumido el compromiso político de presentar los recursos que planteen las CCAA. En palabras de Zapatero, cuando se trate de asuntos de su competencias, "el Gobierno está dispuesto a que las comunidades autónomas tengan la posibilidad de acudir ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea en todo lo relativo al principio de subsidiariedad establecido en el proyecto de tratado constitucional" (El País, 7-12-04). Dicho compromiso podría articularse, en primera instancia, a través del Senado para que sea éste el encargado de transmitir formalmente los eventuales recursos al Gobierno para que éste los curse, como representante del Estado español, ante el Tribunal de Justicia.

Conclusiones

Tras más de diez años de debates casi ininterrumpidos, la propuesta de Protocolo sobre la subsidiariedad contenida en el proyecto de CE constituye un avance desde el doble punto de vista de la democracia y del respeto de la autonomía regional y local en la UE. Ante la falta de control político del Consejo a nivel europeo, la participación de los legislativos constituye un medio indirecto de control de las actuaciones de los gobiernos de los Estados miembros que deberán tener en cuenta las posiciones de sus parlamentos durante el proceso de decisión y rendir cuentas de sus actuaciones. Los gobiernos deberán informar más y mejor a sus parlamentos para evitar la aparición de contradicciones en la definición de las posturas nacionales a lo largo del proceso de decisión. Uno de los efectos más positivos para la democracia del "early warning system" ligado a la subsidiariedad podría ser, pues, no tanto el bombardeo constante de Bruselas con los dictámenes de los parlamentos, sino la obligación de los gobiernos de sintonizar más con los legisladores internos.

Aunque los gobiernos sigan siendo los únicos actores formalmente legitimados para representar a los Estados miembros, el nuevo diseño de la subsidiariedad refuerza la perspectiva federalista o multinivel de la UE dando entrada a las Cámaras territoriales de los Estados federales. No la garantiza, en cambio, en los Estados descentralizados, como España, desprovistos aún de dicha institución. Sin embargo, introduce un incentivo de enorme peso político para una reforma del Senado de inspiración federal. En todo caso, plantea la necesidad de llevar a cabo una negociación interna que defina las modalidades de participación de los parlamentos autonómicos en función de la división interna de las competencias.

Si llega a entrar en vigor el TC, los temas europeos ocuparán previsiblemente un lugar mucho más relevante en la agenda de los parlamentos regionales, los cuales deberán reforzar sus propias capacidades institucionales para poder afrontar las exigencias políticas y técnicas derivadas del Protocolo. La coordinación multinivel tendrá igualmente un papel creciente (entre parlamentos nacionales y regionales; entre éstos y los respectivos ejecutivos; y entre la CALRE y el CdR) que incluirá igualmente a la Comisión, el Consejo y el PE. La puesta en práctica del Protocolo se convertirá pues en un proceso de aprendizaje institucional y cultural para el conjunto de los actores implicados en los distintos niveles que convendría evaluar periódicamente a través del diálogo interinstitucional con el objetivo de introducir las adaptaciones oportunas. En

este sentido, destaca la propuesta del CdR de celebrar anualmente una Conferencia sobre la Subsidiariedad, con la participación de la Comisión Europea, el Consejo, el PE, el Tribunal de Justicia, y los parlamentos estatales y regionales. Habida cuenta de las implicaciones del principio de subsidiaridad, sería un error excluir de dicho diálogo a los gobiernos locales y a sus asociaciones.

En cualquier caso, debería quedar claro que, al igual que otros temas, la introducción del Protocolo en los tratados puede hacerse al margen de la aprobación del proyecto constitucional. Para ello, bastaría un acuerdo del Consejo Europeo en este sentido y la consiguiente ratificación por parte de los Estados miembros.

Referencias

Comisión Europea (1999), Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999" (COM(1999) 562 final).

Comisión Europea (2001), "Libro Blanco de la Comisión sobre la gobernanza Europea", COM(2001) 428 final.

Comisión Europea (2002), Comunicación de la Comisión titulada: plan de acción "Simplificar y mejorar el marco regulador", COM(2002) 278 final

Comisión Europea (2003a), Comunicación de la Comisión titulada "Actualizar y simplificar el acervo comunitario", COM(2003) 71 final

Comisión Europea (2003b), Informe de la Comisión titulado "Legislar mejor, 2003" de conformidad con el artículo 9 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (11º informe), COM(2003) 770

Comisión Europea (2003c), Comunicación de la Comisión de 19 de diciembre de 2003 "Diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea" **COM (2003) 811** final

Comité de las Regiones (2000), Dictamen de 13 de abril de 2000 sobre el Informe de la Comisión al Consejo Europeo "Legislar mejor 1999", http://www.der.uva.es/constitucional/participacion/cdr18-2000_fin_ac_es.htm

Comité de las Regiones (2001), Protocolo relativo a las modalidades de cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones (Anexo) http://www.cor.eu.int/document/es/di_cdr81_2001_rev2_di.pdf

Comité de las Regiones (2004a), Informe de la Secretaría General del CdR sobre la "Aplicación y control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad: desafíos y perspectivas para el Comité de las Regiones" (CDR 107/2004) FR/WGR/RS/HA/NTnm.

Comité de las Regiones (2004b), Informe y evaluación de la primera Conferencia sobre la Subsidiariedad celebrada en Berlín el 27 de mayo de 2004 (CDR 195/2004).

Comité de las Regiones (2004c), Documento de Trabajo (Documento de Debate) de la Comisión de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea sobre "La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", Bruselas, 10 de septiembre de 2004 (CONST-022),

<http://www.calre.net/documents/italian%20presidency/praga/straub/CDR227es.doc>

Comité de las Regiones (2005), Proyecto de Dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Gobernanza Europea sobre "La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad", Bruselas, 24 de mayo de 2005 (CONST 022).

Comité de las Regiones-CALRE (2005): Plan de Acción del CdR y la CALRE para 2005, <http://www.cor.eu.int/document/es/APCALREES.pdf>

Croisat, M y Quermonne, J-L (1999), *L'Europe et le fédéralisme*, París: Editions Montchrestien.

Convención Europea (2003), "Conclusiones del Grupo I Subsidiariedad", CONV 286/02.

Dehousse, R. (2002), "Le principe de subsidiarité dans le débat constitutionnel européen", P. Maignette (ed.), Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, pp. 157-166.

Elazar, D. (1995), *Idee e Forme del Federalismo*, Milano: Edizioni Comunità, pp. 28-33.

Føllesdal, A. (2000), "Subsidiarity and Democratic Deliberation", E.O. Eriksen y J.E. Fossum (2000), *Democracy in the European Union*, Londres: Routledge, pp. 85-110

Føllesdal, A. (2002), "Drafting a European Constitution – Challenges and Opportunities", *Constitutionalism Web-Papers*, ConWEB No. 4/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb/>

Héritier, A. (1999), "Elements of democratic legitimation in Europe: an alternative perspective", *Journal of European Public Policy*, 2, pp. 269-282.

Institut d'Estudis Autònoms (2005), "El Principi de Subsidiarietat a la Unió Europea (...)", Documento elaborado por el IUE a petición del Presidente del Parlamento de Catalunya, 14/2/2005.

Jefferey, C. (2004), "Letting them in and leaving them alone", The Federal Trust, *Online Paper XX/04*, http://www.fedtrust.co.uk/eu_constitution

Morata, F. (2000), "Gobernación Europea y Políticas Públicas", en F. Morata (ed.), *Políticas Públicas en la Unión Europea*, Barcelona: Ariel.

Morata, F. y Ramon, R. (2005), "Regiones y Constitución Europea, Quaderns de Treball 44/05, IUEE-UAB.

Morata, F., Lozano, M.A. y Ramon, R. (2003): *Parlaments regionals i governança europea: el Parlament de Catalunya*, Informe para la Fundació Jaume Bofill, Barcelona, Junio.

Morgan, K (2000), “Report based on Wilton Park Conference”, WP 617 on “A Europe of the Regions?”, 13-17 November 2000.

Ramon, R. (2004), El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel, en F. Morata (ed.), *Gobernanza Multinivel en la Unión Europea*, València: Tirant lo Blanch.

Scott, P., Peterson, J y Millar, D. (1994), “Subsidiarity: a ‘Europe of the regions’ v the British constitution?”, *Journal of Common Market Studies*, 1, Mayo.

Van Eecke, S. (2003), “The Principle of Subsidiarity”: Ten Years of Application in the European Union”, *Regional and Federal Studies*, 1, pp. 55-80.

Vergés Bausili, A. (2002): “Rethinking the Methods of Dividing and Exercising Powers in the EU: Reforming Subsidiarity and National Parliaments”, *Jean Monnet Working Paper* 9/02, NYU School of Law.

Warleigh, A. (2005) “Democracy and the Regions in the European Union: Subsidiarity, Partnership and the Committee of the Regions, *Jornadas sobre parlaments y Deficit Democrático en Europa: El Papel de los Parlamentos Regionales*, Fundación Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 26-27 Mayo.