

# REVISTA DE Derecho Comunitario Europeo



CENTRO DE | ESTUDIOS | POLÍTICOS Y | CONSTITUCIONALES

## ESTUDIOS

### **I. LIROLA DELGADO**

Derecho de residencia de los ciudadanos de la Unión y prestaciones sociales en tiempos de crisis

### **M. M. MARTÍN ÁLVAREZ**

Límites a la libre circulación de personas en la UE por razones de orden público, seguridad o salud pública en tiempos de crisis

### **M. ROBLES CARRILLO**

El concepto de acoso en el derecho de la Unión Europea

### **S. CARRERA NÚÑEZ y G. MARRERO GONZÁLEZ**

La ciudadanía Europea en venta

## NOTAS

### **C. QUESADA ALCALÁ**

Las víctimas encuentran su lugar ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos

### **J. L. DE CASTRO RUANO**

El Comité de las Regiones en su vigésimo aniversario

### **M. I. GONZÁLEZ PASCUAL**

El TJUE como garante de los derechos en la UE tras la sentencia Digital Rights Ireland

### **G. FERNÁNDEZ ARRIBAS y M. HERMOSÍN ÁLVAREZ**

Los obstáculos de la regulación española sobre el impuesto de sucesiones y donaciones

### **P. GARCÍA ANDRADE**

La ciudadanía europea y la sucesión de Estados

**49**

AÑO 18

Madrid  
septiembre/diciembre

**2014**

ISSN: 1138-4026

ESTUDIOS



NOTAS



JURISPRUDENCIA



LEGISLACIÓN



BIBLIOGRAFÍA

ISSN: 1138-4026, Madrid

Núm. 49, septiembre/diciembre (2014)

Cuatrimestral

**Directores:**

GIL CARLOS RODRÍGUEZ IGLESIAS  
*Antiguo Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

MANUEL LÓPEZ ESCUDERO  
*Catedrático de la Universidad de Granada (Director Ejecutivo)*

**Secretaria:**

NILA TORRES UGENA  
*Profesora Titular de la Universidad Complutense de Madrid*

## Comité de redacción

Fernando Castillo de la Torre  
*Servicio Jurídico de la Comisión Europea, Bruselas*  
Valeria di Comite  
*Profesora de la Universidad Aldo Moro de Bari*  
José Manuel Cortés Martín  
*Profesor Titular de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla*  
Justo Corti Varela  
*Profesor de la Universidad San Pablo-CEU de Madrid*  
Sara Iglesias Sánchez  
*Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*  
Pablo Martín Rodríguez  
*Profesor Titular de la Universidad de Almería*  
Sisto Sánchez Lorenzo  
*Catedrático de la Universidad de Granada*  
Daniel Sarmiento  
*Profesor Titular de la Universidad Complutense de Madrid. Letrado del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*  
Antonio Segura Serrano  
*Profesor Titular de la Universidad de Granada*  
Marta Sobrido Prieto  
*Profesora Titular de la Universidad de La Coruña*

Pedro Cruz Villalón  
*Abogado General del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo. Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid*  
Javier Díez-Hochleitner  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Madrid*  
Concepción Escobar Hernández  
*Catedrática de la UNED. Miembro de la Comisión de Derecho Internacional, Ginebra*  
Gaudencio Esteban Velasco  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Ramón Falcón y Tella  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Marcello di Filippo  
*Catedrático de la Universidad de Pisa*  
Gregorio Garzón Clariana  
*Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona. Antiguo Jurisconsulto del Parlamento Europeo*  
Luis Norberto González Alonso  
*Profesor Titular de la Universidad de Salamanca*  
Luis M. Hinojosa Martínez  
*Catedrático de la Universidad de Granada*  
Diego Liñán Nogueras  
*Catedrático de la Universidad de Granada*  
Antonio López Castillo  
*Profesor Titular de la Universidad Autónoma de Madrid*  
Jean-Victor Louis  
*Catedrático emérito de la Universidad Libre de Bruselas*  
Araceli Mangas Martín  
*Catedrática de la Universidad de Complutense de Madrid*  
José Martín y Pérez de Nanclares  
*Catedrático de la Universidad de Salamanca. Jefe de la Asesoría Jurídica Internacional del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación*  
Santiago Muñoz Machado  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Manuel Pérez González  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Pablo Pérez Tremps  
*Magistrado emérito del Tribunal Constitucional y Catedrático de la Universidad Carlos III de Madrid*  
Fabrice Picod  
*Catedrático de la Universidad Paris II Panthéon-Assas*  
Antonio Ortíz-Arce  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Rosario Silva de Lapuerta  
*Juez del Tribunal de Justicia de la UE, Luxemburgo*  
José Manuel Sobrino Heredia  
*Catedrático de la Universidad de La Coruña*  
Ignacio Ulloa Rubio  
*Juez del Tribunal General de la UE, Luxemburgo*  
Alejandro del Valle Gálvez  
*Catedrático de la Universidad de Cádiz*  
Eduardo Vilarinho Pintos  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*

## Consejo Asesor

Victoria Abellán Honrubia  
*Catedrática de la Universidad de Barcelona*  
Enoch Alberti Rovira  
*Catedrático de la Universidad de Barcelona*  
Ricardo Alonso García  
*Catedrático de la Universidad Complutense de Madrid*  
Loïc Azoulaï  
*Catedrático del Instituto Universitario Europeo de Florencia*  
Alberto Bercovitz Rodriguez-Cano  
*Catedrático de la UNED*  
Georges Bermann  
*Catedrático de la Universidad de Columbia, Nueva York*  
Armin von Bogdandy  
*Catedrático y Director del Instituto Max-Planck de Derecho Público Comparado y Derecho Internacional, Heidelberg*  
Ángel Boixareu Carrera  
*Director General en el Consejo de la UE, Bruselas*  
Laurence Burgorgue-Larsen  
*Catedrática Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne*  
Nuria Bouza Vidal  
*Catedrática de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*  
Oriol Casanovas y La Rosa  
*Catedrático de la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona*  
Edorta Cobreros Mendazona  
*Catedrático de la Universidad del País Vasco*

# EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN SU VIGÉSIMO ANIVERSARIO: HACIA UNA REDEFINICIÓN DE SU PAPEL POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN BUSCA DE SU LUGAR EN EL MUNDO COMUNITARIO

JOSÉ LUIS DE CASTRO RUANO\*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. LAS REGIONES ENTRAN EN LA ESCENA. EL NACIMIENTO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.
  - 1. LA ILUSIÓN DE LO NUEVO Y LOS PRIMEROS PASOS.
  - 2. DE LA ILUSIÓN A LA FRUSTRACIÓN: LA REALIDAD DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.
- III. LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO NUEVA NARRATIVA LEGITIMADORA DEL MOVIMIENTO REGIONAL.
  - 1. UN NUEVO SIGNIFICADO PARA EL COMITÉ DE LAS REGIONES.
  - 2. Y EN ESO LLEGAMOS AL TRATADO DE LISBOA.
- IV. NUEVO PRESENTE Y NUEVO FUTURO PARA EL COMITÉ DE LAS REGIONES.
  - 1. EL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO GUARDIÁN DE LA SUBSIDIARIEDAD.
  - 2. NUEVA ESTRATEGIA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SUBSIDIARIEDAD.
  - 3. HACIA LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL COMITÉ DE LAS REGIONES.
- V. CONCLUSIONES.

---

\* Profesor Titular de Relaciones Internacionales UPV/EHU y Cátedra Jean Monnet. El presente trabajo se ha realizado en el marco del Grupo de Investigación del GV/EJ, IT861-13 denominado «Descentralización del sistema internacional y acción exterior del Estado de estructura compleja: desarrollos teóricos y experiencias prácticas.»

## I. INTRODUCCIÓN

Transcurridos ya veinte años desde que el Comité de las Regiones (en adelante CDR) echara a andar y tras tres reformas sucesivas de los Tratados comunitarios, ha llegado un momento oportuno para hacer una valoración del significado del Comité en el entramado decisional y organizacional comunitario. Si bien suele ser un lugar común afirmar que su creación supuso un aldabonazo para la toma de conciencia europeísta de las autoridades territoriales, el significado último de su contribución a la elaboración de la norma comunitaria no deja de ser controvertido, dada su limitada capacidad de influir realmente en las normas comunitarias a través de sus dictámenes. En este artículo no pretendemos detenernos en un análisis de las características institucionales del Comité, ni en su forma de composición y organización – aunque dedicaremos a ello algunos párrafos-, sus competencias mismas u otras cuestiones suficientemente tratadas por la literatura especializada; tampoco queremos cuestionar la existencia del Comité como instrumento de participación europea de las autoridades territoriales, sino que nuestro objetivo es valorar su contribución a la gobernanza del proceso de construcción europea como tal y a la luz de la experiencia de su funcionamiento en estas dos décadas, así como reflexionar acerca de su papel venidero en una cuestión concreta, como es el control del Principio de Subsidiariedad. Del resultado de esta reflexión se derivará alguna recomendación prospectiva de cara al inmediato futuro del CDR.

## II. LAS REGIONES ENTRAN EN LA ESCENA. EL NACIMIENTO DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

### 1. LA ILUSIÓN DE LO NUEVO Y LOS PRIMEROS PASOS

El Tratado de Maastricht que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993 enfrentó de forma audaz las consecuencias derivadas del doble proceso de descentralización creciente en el seno de los Estados miembros y progresiva comunitarización de competencias de titularidad regional en el ámbito interno de los Estados<sup>1</sup>. El reconocimiento inicial del Principio de Subsidiariedad,

---

<sup>1</sup> DE CASTRO RUANO, J.L., *La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea*. Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1994.

la tímida apertura de la participación de las autoridades regionales en el Consejo y la creación del CDR como organismo de representación regional en el entramado comunitario, plasmaron una inicial respuesta comunitaria al hecho regional («déficit democrático regional») dando forma a una política del «tercer nivel» que, desde entonces, se ha ido abriendo camino y perfeccionando, de manera satisfactoria para unos y absolutamente insuficiente para otros.

La creación del CDR, que celebró su primer pleno en marzo de 1994, supuso el reconocimiento más significativo de la realidad regional en la historia de la construcción europea al posibilitar la entrada de los poderes regionales en el entramado organizacional comunitario<sup>2</sup>. Por primera vez el derecho originario comunitario se refería a las Regiones como sujetos del proceso decisorio y no como meros destinatarios de las políticas comunitarias. El CDR respondía en su constitución y formación a un triple principio: principio de subsidiariedad por el que las decisiones deben tomarse en el nivel efectivo más próximo al ciudadano; principio de proximidad y transparencia, de forma que se produzca un mayor acercamiento por parte de la ciudadanía a la actividad comunitaria; y principio de asociación, de forma que todos los niveles participen en el proceso decisorio comunitario, buscando maximizar la eficacia. Todo ello tendente a aumentar la legitimidad democrática del conjunto.

<sup>2</sup> Sobre la creación y significado del Comité de las Regiones *vid. entre otros: BASSOT, E., «Le Comité des Régions. Régions françaises et Länder alemands face à une nouvelle organe communautaire», Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, nº 371, 1993. BOURRINET, J., (Dtor.), Le Comité des Régions de l'Union Européenne, Centre d'Études et de Recherches Internationales et Communautaires, Marseille, 1997. BULLAIN LÓPEZ, I., «El Comité de las Regiones previsto en el Tratado de la Unión Europea», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, Serie B-78, 1992I. CALONGE, A. y SANZ, I., *El Comité de las Regiones. Análisis de una ¿futura institución?*, Comares, Granada, 2010. DÍAZ BARRADO, C., «El Comité de las Regiones: naturaleza, organización y competencias» en ÁLVAREZ CONDE, E. y GARRIDO, V., *Comentarios a la Constitución Europea*, Tirant lo blanch, Valencia, 2004. FÉRAL, P.A., *Le Comité des Régions de l'Union Européenne*, Presses Universitaires de France, Paris, 1998. HUICI SANCHO, L., *El Comité de las Regiones: su función en el proceso de construcción europea*, Institut d'Estudis Autònomicos, Barcelona, 2003. MANGAS MARTÍN, A., «El nombramiento de los miembros del Comité de las Regiones: el caso español», *Noticias de la Unión Europea*, nº 17, 1994. MORENO VÁZQUEZ, M., *Comité de las Regiones y Unión Europea*, Tirant lo blanch, Valencia, 2001. PÉREZ GONZÁLEZ, M., «Algunas consideraciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 21, nº 1, 1994. PÉREZ GONZÁLEZ, M., «El Comité de las Regiones» en OREJA AGUIRRE, M. (Dtor.), *El Tratado de Ámsterdam. Análisis y Comentarios*. McGraw-Hill, Madrid, 1998.*

La lejanía existente entre los centros de decisión comunitarios y la ciudadanía europea tradicionalmente ha venido siendo uno de los principales déficits con los que ha tenido que lidiar el proceso de la integración europea. Cuestión que adquiere más relevancia si cabe en una coyuntura de crisis como la actual que aumenta la desafección ciudadana hacia un proceso político cuyos resultados en lo que se refiere a niveles de convivencia, superación de las divisiones y consecución de logros comunes no debían dejar lugar a críticas. La incorporación al entramado comunitario de las instituciones territoriales más cercanas al ciudadano, aquellas con las que él más se identifica en la gestión cotidiana de los asuntos públicos ha sido, desde hace décadas, una de las apuestas para la consecución de mayores niveles de legitimación política y de identificación con el proceso. La participación regional en el proceso comunitario se ha interpretado como una forma, entre otras, de proporcionar al ciudadano un espacio político de participación en el entramado comunitario.

El efecto combinado de las soluciones que el Tratado de Maastricht proporcionó a la cuestión regional fue valorado de forma mayoritaria por la doctrina como la plasmación en sede comunitaria de la denominada «política del tercer nivel» que habían defendido en los años ochenta del pasado siglo los länder alemanes a la vanguardia del movimiento regionalista<sup>3</sup>. Plasmación inicial de lo que, en una voluntaria interpretación, habría de evolucionar hacia una incierta e indefinida «Europa de las Regiones»<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Vid. entre muchos otros: ARIAS MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario Europeo. Un estudio sobre el principio de colaboración en este ámbito*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998. GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La búsqueda por las Comunidades Autónomas de su presencia directa en y ante las Comunidades Europeas», *Gaceta Jurídica de la Comunidad Europea*, D-22, 1994. ROJO SALGADO, A., *La exigencia de participación regional en la Unión Europea. De la regionalización estatal a la regionalización comunitaria*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996.

<sup>4</sup> Sobre la Europa de las Regiones, vid. entre muchos otros: ARENILLA, M., LOUGHIN, J., TOONEN, T. (Eds.), *La Europa de las Regiones. Una perspectiva intergubernamental*, Universidad de Granada, Granada, 1994. AUBY, J.F., «L'Europe des régions» en *Actualité Juridique. Droit Administratif*, n<sup>o</sup> 4, 1990. CHARPENTIER, J. et ENGEL, C. (Dir.), *Les régions de l'espace communautaire*, Presses Universitaires de Nancy, Nancy, 1992. HARVIE, C., *The Rise of Regional Europe*, Routledge, London, 1994. HERAUD, G., «Vues prospectives pour une Europe des Régions et des Peuples», *Régions d'Europe*, n<sup>o</sup>2, 1990. LABASSE, J., *L'Europe des régions*, Flammarion, Paris, 1991. MONSERRAT, T.; «L'Europa de les Regions», *Europa de les Nacions*, Barcelona, Barcelona, 1989. PALARD, J. *Vers l'Europe des régions? Problèmes politiques et sociaux*, n<sup>o</sup> 806, Ed. La documentation Française, 1998. PETSCHEN, S. *La Europa de las regiones*, Institut d'Estudis Autònòmics, Barcelona, 1992. PIERRET, G., *Vivre l'Europe... autrement. Las régions entrent en scène*, Éditions Jean Picollec, Paris, 2001. ROMUS, P., *L'Europe regional*, Labor, Bruxelles, 1990.

En lo que se refiere más específicamente al CDR como simbólico buque insignia del hecho regional en la UE, nos enfrentamos a un órgano de naturaleza política que, agrupando a las Regiones europeas (aunque realmente incluye también a entidades locales) les permitiría, mediante el diálogo y la cooperación multilateral, intervenir en el proceso decisional comunitario de forma directa y autónoma respecto de los Gobiernos estatales. Así, el CDR se vio entonces como un paso previo hacia el establecimiento de una «cámara regional» que, inspirada en el Bundesrat alemán, pasara a erigirse en la tercera cámara legislativa comunitaria<sup>5</sup> (es decir, el CDR como una forma incipiente de Senado regional europeo).

En el plano más puramente teórico, transitaríamos así desde una incierta, ambigua e indefinida propuesta de «Europa de las Regiones» animada por algunos, a un «Nuevo Regionalismo»<sup>6</sup> en el que las Regionesemergerían como nuevos actores en la arena política europea, desplazando y/o superando al Estado como centro decisivo del proceso político. Este discurso, ilusionante para unos, meramente iluso para muchos otros, no se ha visto correspondido por la práctica cotidiana del proceso decisional en Bruselas.

## 2. DE LA ILUSIÓN A LA FRUSTRACIÓN: LA REALIDAD DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

La realidad fue atemperando buena parte de los discursos más posibilistas y reduciendo la potencialidad del CDR a lo que verdaderamente era: un organismo de representación y participación territorial inserto en el entramado político y decisivo comunitario que tendría que pugnar por encontrar su hueco en el mismo y hacerse valer. Nada más, pero también nada menos.

Para empezar, se trata de un órgano comunitario y no de una Institución propiamente dicha. Aunque ciertamente, no es un mero organismo cualquie-

<sup>5</sup> RAMÓN, R., «El Comité de las Regiones: el largo camino hacia la institucionalización de la Europa multinivel» en MORATA, F. (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.

<sup>6</sup> BALME, R. (Ed.), *Les politiques du néo-régionalisme*. Economica, Paris, 1996. KEATING, M., *The New Regionalism in Western Europe. Territorial Restructuring and Political Change*, Edward Elgar, Aldershot, 1998. KEATING, M., «Territorial Politics and the New Regionalism» en MORATA, F. (Dtor.), *Regional Governance in the EU*, Universitat Autónoma de Barcelona, Barcelona, 2002. KEATING, M. and LOUGHIN, J. (eds.), *The Political Economy of Regionalism*, Frank Cass, London, 1997. KEATING, M., «La política territorial y el Nuevo regionalismo» en MORATA, F. (Ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, op. cit.

ra de entre los múltiples que existen en la compleja constelación organizacional e institucional comunitaria; ni por funciones, ni por representación, ni por su reconocimiento explícito en los Tratados. Pero a pesar de todos los atributos positivos que incorpora, la realidad es que expresa una muy tímida participación en el proceso legislativo comunitario, tanto por la función solo consultiva que desde el origen le atribuyeron los Tratados, como por el inadecuado «momento» de su intervención en el proceso de elaboración de la norma comunitaria. El CDR se pronuncia una vez que la Comisión ha adoptado ya la propuesta legislativa y tras la elaboración de la misma por parte del Consejo; si bien, antes de que la misma sea discutida entre el Consejo y el Parlamento Europeo por lo que hay todavía cierta incertidumbre acerca de todos los términos del debate. Las Resoluciones del CDR sí son tenidas en cuenta por el PE para la elaboración de aquellas; pero el aspecto negativo es que el aporte que proporciona el Comité resulta invisibilizado por la actuación de la cámara de Estrasburgo. Es decir, su participación se produce en un momento muy avanzado de la propuesta legislativa. En busca de un protagonismo más efectivo, su participación debería producirse o «antes» o «después» de cuando se produce realmente; «antes» y así poder influir en la definición de la iniciativa de la Comisión o «después» para pronunciarse cuando todas las posiciones están ya sobre la mesa.

Por otra parte, hay que referirse una vez más a la heterogeneidad disfuncional de su composición. En el seno del CDR conviven Administraciones públicas locales y municipales —cuarto nivel— con Administraciones regionales —tercer nivel—; y aún, debemos diferenciar entre Regiones con poder legislativo y Regiones administrativas<sup>7</sup>; y evidentemente, el ámbito político y competencial de todos estos poderes territoriales, su naturaleza y, en consecuencia, las demandas que elevan al ámbito comunitario son distintas. Además, con las sucesivas ampliaciones comunitarias en el CDR hay ya una mayoría de poderes territoriales locales o emanados de una muy débil regionalización.

A pesar de que se han subsanado algunas de las deficiencias técnicas originarias (en el momento de su creación compartía organización y administración con el Comité Económico y Social) sigue padeciendo una excesiva esta-

<sup>7</sup> Y la convivencia entre ellas sigue resultando muchas veces, si no conflictiva, sí por lo menos deficiente. Sobre el asunto *vid.* HUICI SANCHO, L., «Las regiones con competencias legislativas en el Comité de las Regiones: los encuentros y desencuentros continúan» en BADIA, A., PIGRAU, A. y OLESTI, A. (Coords.), *Derecho Internacional y Comunitario ante los retos de nuestro tiempo: Homenaje a la profesora Victoria Abellán Honrubia*, Madrid, Marcial Pons, 2009.

talización en cuanto a su configuración; y esto en dos sentidos: en lo que se refiere al nombramiento de sus miembros<sup>8</sup> y en el reparto de escaños. Nos detenemos brevemente en esta segunda cuestión.

El reparto de escaños responde a una lógica estatal; la misma que caracteriza el reparto de poder en otras instancias comunitarias<sup>9</sup>. De acuerdo a su naturaleza y la lógica que animó su creación, las unidades de prorr泄eo deberían ser las unidades subestatales y no los Estados; y así evitaríamos por ejemplo que Malta, sin estructuras regionales, cuenten con cinco escaños y el populoso Land de Renania del Norte-Westfalia, con más de 18 millones de habitantes, cuente con un único escaño, igual que los 13 millones ciudadanos de Baviera o los 11 de la Región francesa de Île de France. Además, el Tratado de Lisboa fija que el número de miembros del Comité no excederá de 350<sup>10</sup>.

En un ámbito de análisis más cercano y, una vez vayan implementándose las obligadas reducciones de escaños asignados por país como consecuencia de las próximas ampliaciones de la UE, podríamos enfrentarnos a situaciones cuando menos problemáticas. ¿Qué Administración territorial aceptará de buen grado perder «su» escaño en el Comité de las Regiones? El organismo lleva tiempo trabajando sobre la cuestión, incluso ha definido un modelo simple para la asignación de puestos de acuerdo con las próximas ampliaciones; así, ha recomendado al Consejo y a la Comisión Europea que, según vayan produciéndose éstas, las delegaciones estatales empezando por las más pequeñas, irán cediendo cada una de ellas un escaño, hasta que se haya conseguido liberar el número suficiente de puestos para responder a las necesidades de la ampliación de

<sup>8</sup> «(...) El Consejo adoptará la lista de miembros y suplentes establecida de conformidad con las propuestas presentadas por cada Estado miembro (...). Artículo 305 del TFUE (párrafo tercero).

<sup>9</sup> En la actualidad el reparto de los escaños es como sigue: Alemania, Francia, Italia y Reino Unido cuentan con 24 escaños cada uno; España y Polonia, 21 respectivamente; Rumanía con 15; Austria, Bélgica, Bulgaria, Grecia, Hungría, Países Bajos, Portugal, Suecia y la República Checa cuentan con 12 escaños cada uno; Dinamarca, Finlandia, Irlanda, Lituania, Eslovaquia y Croacia, con 9 cada uno; Estonia, Letonia y Eslovenia con 7 respectivamente, Chipre y Luxemburgo con 6 cada uno y Malta con 5. Ello da un total de 353 escaños

<sup>10</sup> Artículo 305 del Tratado de Funcionamiento de la UE. Disposición análoga a la que ya recogía el artículo 263 del Tratado de Niza. En la actualidad, transitoriamente, el CDR supera esa cifra según hemos visto en la nota anterior. Ello es consecuencia de que a los 344 escaños con que el Comité inició este quinto mandato, se le han añadido los 9 representantes croatas tras el ingreso de la exrepública yugoslava el pasado 1 de julio de 2013. La situación se mantendrá hasta el próximo 31 de enero del 2015 en que el CDR finalice el presente mandato.

que se trate. En cada ampliación, el proceso se repetirá, comenzando con la siguiente delegación de la lista que será el país más pequeño que no haya llevado a cabo la reducción de un escaño<sup>11</sup>. Siempre respetando una horquilla mínima y máxima: el Estado menos poblado no podrá tener menos de 5 escaños y el más poblado no podrá contar con más de 24 escaños.

En la actualidad España dispone de 21 escaños, repartidos a razón de un representante por cada Comunidad Autónoma, esto es diecisiete escaños, y los cuatro restantes atribuidos a los representantes de Administraciones locales. Pero, ¿qué pasaría en el caso de que a España acabara correspondiéndole, por mor de las sucesivas ampliaciones, un número menor de escaños?. ¿Qué Comunidad Autónoma aceptaría perder «su» representante en el CDR?, o bien, ¿los poderes locales aceptarían reducir sus «ya exiguos» cuatro representantes?<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> *Vid. COMITÉ DE LAS REGIONES, Recomendaciones a la Comisión Europea y al Consejo sobre la futura composición del Comité de las Regiones de la Unión Europea.* Bruselas, 6 de octubre de 2010 (CDR 137/2010 fin).

<sup>12</sup> Hay que señalar, sin embargo, que a medio plazo esta situación «de laboratorio» que hemos dibujado, felizmente no va a tener lugar. Recientemente la Comisión Europea ha propuesto al Consejo una modificación del número de miembros del Comité para el próximo periodo 2015-2020, de forma que se respete el límite máximo impuesto por el artículo 305 del TFUE, es decir, 350 escaños (*Vid. EUROPEAN COMMISSION; Proposal for a Council Decision determining the composition of the Committee of the Regions*, Brussels, 11.6.2014, COM /2014) 226 final). Con el afán de llevar a cabo la más leve modificación respecto de la situación actual, la propuesta de la Comisión supone una reducción del número de escaños asignados en tres países miembros, concretamente en Estonia (que pasaría de los 7 escaños actuales a contar con 6), Chipre y Luxemburgo (que pasarían respectivamente de los 6 escaños con que cuenta cada uno actualmente a contar con 5). De esta forma, el CDR pasaría de los 353 escaños con que cuenta en la actualidad a los 350 que impone como límite el Tratado de Lisboa. El criterio que utiliza la Comisión Europea es reducir un escaño a cada uno de los tres Estados miembros menos poblados, con la excepción de Malta que permanecerá con los 5 escaños actuales por ser éste el umbral mínimo asignado a cada país. Así las cosas, en el caso de ulteriores ampliaciones, la Comisión recomendará reducir 1 escaño a los siguientes países menos poblados. Imaginemos una hipotética adhesión de Serbia a quien corresponderían aproximadamente 11 escaños en el Comité, dados sus más de 7 millones de habitantes (es decir, un poco menos que Bulgaria que cuenta con 12 representantes). Ello obligaría a «librar» once puestos que resultarían de reducir uno a Eslovenia, Letonia, Lituania, Irlanda, Finlandia, Eslovaquia, Dinamarca, Bulgaria, Austria, Suecia y Hungría. España seguiría sin verse afectada, por lo tanto. Si a Serbia le acompañara en su adhesión, por ejemplo la Antigua República Yugoslava de Macedonia, habría que liberar otros 5 escaños probablemente: República Checa, Portugal, Bélgica, Grecia y Países Bajos perderían entonces uno cada uno. Siguiendo con la hipótesis prospectiva, ante la eventual ampliación posterior a Albania, España habría de ceder entonces uno de sus escaños. No es difícil suponer que la Federación Española de Municipios y Provincias discutiría la aminoración de la representación de los poderes locales en el Comité de las Regiones... pero así son las cosas.

Dejando este aspecto que, como vemos, podría resultar una cuestión controvertida, señalamos que las altas expectativas regionales que había generado el Tratado de Maastricht se fueron diluyendo progresivamente, y ello en diferentes y variados aspectos.

El Principio de Subsidiariedad animaba el debate regional y aumentaba la legitimidad de las demandas de participación de las colectividades territoriales; pero en su definición jurídica en los Tratados ni tan siquiera se citaba al poder regional y su reconocimiento explícito no descendía más allá del nivel estatal<sup>13</sup>.

La participación en el Consejo quedaba limitada, según la legislación propia de cada Estado, por mecanismos multilaterales internos de participación excesivamente rígidos y complejos que, casi en ningún caso, permitían una defensa eficiente, ágil y flexible de las posiciones regionales<sup>14</sup>.

Y en lo que más específicamente nos ocupa, el Comité de las Regiones posibilitaba a los líderes regionales una tímida participación consultiva en el proceso legislativo, pero muy alejada del ambicionado Senado Regional europeo que, en una especie de Bundesrat alemán se erigiese con propiedad en la tercera cámara legislativa de la UE. Las deficiencias técnicas originarias, la excesiva estatalización y heterogeneidad disfuncional de su composición, hizo

<sup>13</sup> Artículo 5 del Tratado de Niza: «(...) 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* (...)» (la cursiva es nuestra).

<sup>14</sup> *Vid. AA.VV., La participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1998. ARIAS MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> A., *Comunidades Autónomas y elaboración del Derecho Comunitario europeo* (...) *op. cit.* BELTRÁN, S., «La aplicación de los acuerdos que regulan la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión (Variaciones y desarrollos sobre un mismo tema), *Revista General de Derecho Europeo*, nº 22, 2010. BELTRÁN, S., «Una salida para la representación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la UE» en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99, 2012. DE BECKER, A., «La representación de Bélgica en el Consejo de la UE y la participación directa de las regiones», *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99, 2012. DE CASTRO RUANO, J.L., «Comunidades Autónomas y Unión Europea: últimos avances en la dirección correcta hacia la disipación de los tabúes. El Acuerdo de 9 de diciembre de 2004.», *Unión Europea. Aranzadi*, nº 8 y 9, 2005. ELVIRA AYUSO, L., «Las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea: la representación de Cataluña», *Revista d'Estudis Autonómics i Federales*, nº 8, 2009. LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, E., *Comunidades Autónomas y política europea*, Cívitas, Madrid, 2000. PÉREZ TREMPS, P. (Coord), *La participación europea y acción exterior de las Comunidades Autónomas*, Marcial Pons, Madrid, 1999. ROIG MOLÉS, E., *Las Comunidades Autónomas y la posición española en asuntos europeos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.

que las Regiones con más capacidad política se fueran desencantando del organismo, a pesar del aumento progresivo de los ámbitos de consulta obligatoria experimentado como consecuencia de las sucesivas reformas de los Tratados. Los poderes territoriales más débiles desde un punto de vista competencial, institucional y político lo consideran un interesante instrumento de participación comunitaria; pero las Regiones institucionalmente más potentes se desinteresan de un instrumento demasiado heterogéneo y con un abanico de sectores de interés demasiado amplio y disperso y que, aunque haya visto aumentar la lista de materias de consulta obligatoria, no ha visto mejorada sustancialmente su posición institucional. No olvidemos además que las reformas de los Tratados comunitarios de Amsterdam y Niza no introdujeron mejoras sustantivas en lo que se refiere a la articulación política del poder regional.

Así las cosas, las Regiones cada vez adoptan una posición más pragmática y priorizan la participación comunitaria a través de cauces internos estatales; disminuye la presencia de miembros titulares en el trabajo cotidiano del CDR que es protagonizado por los miembros suplentes que, además, en muchos casos son de menor nivel administrativo e institucional<sup>15</sup>. El desencanto es palpable y las expectativas que había originado en los más pujantes representantes del regionalismo europeo (Regiones belgas, Länder alemanes, algunas Comunidades Autónomas españolas, etc.) se desvanecen. La metáfora de la «Europa de las Regiones» queda desacreditada<sup>16</sup>. ¿Asistimos por lo tanto al ocaso de las ambiciones regionales europeístas? Ciertamente no.

### III. LA GOBERNANZA MULTINIVEL COMO NUEVA NARRATIVA LEGITIMADORA DEL MOVIMIENTO REGIONAL

#### 1. UN NUEVO SIGNIFICADO PARA EL COMITÉ DE LAS REGIONES

En los últimos años el movimiento regional ha encontrado una nueva narrativa legitimadora, más cercana a la realidad comunitaria europea, aunque

<sup>15</sup> Por ejemplo, en lo que a España se refiere, en las primeras legislaturas figuraban como miembros suplentes un amplio número de Consejeros/as de Presidencia de los Gobiernos autonómicos respectivos. En la actualidad, la mayoría de ellos tienen la categoría de Directores o Directores Generales de asuntos europeos.

<sup>16</sup> Valoración que tomamos de POPARTAN, L.A y SOLARIO SANDOVAL, I., «Las Regiones en la Unión Europea: procesos y paradigmas», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 99, 2012, p. 10.

también más tecnocrática y menos glamurosa, en el marco teórico de la Gobernanza Multinivel —en adelante GMN<sup>17</sup>—. Así, Europa es entendida como un sistema político multinivel, sin un centro definido de autoridad jerarquizada, en el que una multiplicidad de actores concurren a la elaboración de la norma comunitaria. En palabras del propio Comité, la Europa de la GMN consiste en «la acción coordinada de la UE, de los Estados miembros y de los entes regionales y locales, basada en los principios de subsidiariedad, de proporcionalidad y de asociación, que se concreta en una cooperación funcional e institucionalizada dirigida a elaborar y aplicar las políticas de la UE»<sup>18</sup>. La UE se caracteriza por la dispersión de la autoridad entre diferentes actores y niveles de gobernanza<sup>19</sup>. En el ámbito comunitario asistimos a un complejo solapamiento de competencias y autoridades de diferentes e interdependientes niveles de gobierno en interacción. Las Regiones son, por lo tanto, uno más de entre la multiplicidad de actores en concurrencia en el seno de la amplia red de interdependencias en que se ha convertido la arena comunitaria europea.

El discurso regionalista se inserta así en el pensamiento teórico de la GMN; de la «Europa DE las Regiones» en una especie de juego de suma cero con los Estados, pasamos a una más pragmática «Europa CON las Regiones» en la que éstas practican un juego de cooperación con el Estado en el que ambos —junto con otros actores— concurren en la elaboración y en la ejecución de la norma comunitaria<sup>20</sup>. Y es en ese marco en el que el CDR adquiere una nueva significación.

Si analizamos al Comité desde un punto de vista funcional y no exclusivamente institucional, podemos otorgarle una mayor relevancia y protagonismo<sup>21</sup>. El CDR se inserta en el marco más amplio de la movilización regio-

<sup>17</sup> El concepto fue introducido en el léxico comunitario en el Libro Blanco de la Comisión de julio de 2001 (COM (2001)428 fin).

<sup>18</sup> *Carta de la Gobernanza Multinivel en Europa*, Comité de las Regiones, 3 de abril de 2014. La Carta es un manifiesto político de las ciudades y Regiones de Europa en el que se invita a todas las autoridades públicas a hacer de la GMN una realidad en la elaboración y aplicación de las políticas. Aunque sin ser jurídicamente vinculante, la Carta comprometerá a sus signatarios a utilizar la GMN en la gestión de las políticas públicas. Su elaboración parte del compromiso del CDR de asegurar una buena aplicación del Principio de Subsidiariedad. La firma de la Carta está abierta a todas las autoridades territoriales de la UE (el sitio web de la Carta de la GMN es [www.cor.europa.eu/mlgcharter](http://www.cor.europa.eu/mlgcharter))

<sup>19</sup> MORATA, F., «Regiones y gobernanza multinivel en la Unión Europea» en MORATA, F. (ed.), *Gobernanza multinivel en la Unión Europea*, *op. cit.*, pp. 35 y 36.

<sup>20</sup> POPARTAN, L.A. y SOLORIO SANDOVAL, I., *op. cit.*, pp. 15 y 16.

<sup>21</sup> RAMON, R., *op. cit.* pp. 288 y ss.

nal europea, como uno más de los múltiples mecanismos de participación regional existentes en la gobernanza europea (junto a las oficinas de representación regional, la participación regional en el Consejo de Ministros de la UE y en la Comitología, las redes interregionales de cooperación técnica que dialogan con la Comisión, las asociaciones interregionales, etc.). Así, el CDR contribuye a la ejecución de la política europea de las Regiones; ofrece un marco para la participación regional en la UE; integra a las autoridades regionales en la toma de decisiones comunitarias y contribuye a la reafirmación de las identidades territoriales al ofrecer nuevas oportunidades y nuevos recursos simbólico-políticos a los líderes territoriales<sup>22</sup>.

Es decir, el CDR no produce grandes efectos concretos e inmediatos sobre un determinado proyecto legislativo comunitario y, en consecuencia, no estamos, ni siquiera hipotéticamente, ante la perspectiva de una tercera cámara legislativa comunitaria europea, sino que el Comité es «otra cosa»: un nuevo instrumento, entre muchísimos otros más, que coadyuva a la formulación de las políticas comunitarias y proporciona una nueva arena simbólica de participación política que será susceptible de tenerse en cuenta de acuerdo a coyunturas concretas. Así, en algunas ocasiones, en algunas iniciativas concretas, el CDR proporcionará un protagonismo nada desdeñable a algunos de sus representantes si pueden y saben hacerlo valer y, en otras ocasiones, su protagonismo quedará disminuido.

## 2. Y EN ESO LLEGAMOS AL TRATADO DE LISBOA

Y es en ese marco en el que debemos interpretar y valorar las novedades que incluye el Tratado de Lisboa en lo que se refiere a la cuestión regional. Este Tratado retoma la senda de la profundización regional en el sistema político comunitario que se inició con el de Maastricht y que las reformas de Amsterdam y Niza habían abandonado al no incluir avances sustanciales en lo que se ha dado en llamar la «política del tercer nivel».

El Tratado de Lisboa incluye numerosas disposiciones referentes a la cuestión regional que resultan susceptibles de ampliar el protagonismo de las Regiones en el ámbito comunitario ofreciendo una dimensión cualitativamente distinta de la que existía hasta ahora<sup>23</sup>: incorpora la dimensión territorial de la

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 289.

<sup>23</sup> ARES CASTRO-CONDE, C., *La participación de las regiones en el sistema político de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010. CARMONA CONTRERAS, A.M.,

UE y por primera vez reconoce explícitamente la cohesión territorial (además de la económica y social) como una finalidad de la UE<sup>24</sup>, así como el respeto de la diversidad cultural y lingüística<sup>25</sup>. El reconocimiento de la autonomía regional y local queda ahora consagrado en el Tratado, si bien con el límite explícito del respeto a la integridad territorial del Estado<sup>26</sup>. Aunque no adquiere el rango de institución, se potencia notablemente al CDR al concederle la posibilidad de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia de la UE contra actos legislativos de la UE por incumplimiento del principio de subsidiariedad en los ámbitos en los que el Tratado de Funcionamiento de la UE exige su consulta preceptiva<sup>27</sup> (que también se verán aumentados en Lisboa); podrá también interponer recurso ante el mismo tribunal «con el fin de salvaguardar su prerrogativas»<sup>28</sup>. Se incluye una nueva enunciación del principio de subsidiariedad

---

«La incidencia del Tratado de Lisboa en la organización territorial española» en MATÍA PORTILLA, F.J. (Dtor.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Comares, Granada, 2008. CARMONA CONTRERAS, A.M., «Tratado de Lisboa y organización territorial del Estado: ¿nada nuevo bajo el sol?» en *Teoría y realidad constitucional*, nº 23, 2009. CORTÉS MARTÍN, J.M., «El Tratado de Lisboa y las Regiones», *Revista de Estudios Regionales*, nº 86, 2009. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «Comunidades Autónomas y Unión Europea tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. Sobre los riesgos de una reforma del Estado Autonómico sin reforma de la Constitución», *Revista Española de Derecho Europeo*, nº 33, 2010, p. 59. OLESTI RAYO, A. (Coord.), *La administración autonómica y el Tratado de Lisboa*, Tirant lo blanch, Valencia, 2012. OLESTI RAYO, A. (Coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2010. PEREZ MEDINA, J.M., «Tratamiento de la cuestión regional en el Proyecto de Tratado Constitucional de la Unión Europea» en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 4. SOBRIDO PRIETO, M., «El papel de las regiones en la Constitución Europea» en *Revista General de Derecho Europeo*, nº 8, 2005. Recordemos que a estos efectos, el Tratado de Lisboa y el fracasado Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, son semejantes.

<sup>24</sup> Artículo 3.3, párrafo tercero del TUE.

<sup>25</sup> Mismo artículo, párrafo cuarto.

<sup>26</sup> Artículo 4.2 del TUE: «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial (...).» Sobre esta cuestión *vid.* BELTRÁN GARCÍA, S., «La inclusión de los Principios de Autonomía Regional y Local en el Tratado de Lisboa» en OLESTI RAYO, A.(Dtor.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Artículo 8 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad del Tratado de Lisboa.

<sup>28</sup> Artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la UE.

que se extiende explícitamente, ahora sí, a los distintos niveles territoriales de gobierno y, obviamente, también a las Regiones, superando de esta forma la limitada visión del principio que limitaba su alcance a las relaciones entre el nivel comunitario y el estatal<sup>29</sup>. Además, las Regiones podrán ser consultadas por la Comisión en el momento de elaboración de la norma comunitaria como partes interesadas y concernidas<sup>30</sup>.

Por último señalar que los Parlamentos Regionales con competencias legislativas son incorporados al control de la Subsidiariedad a través denominado Sistema de Alerta Temprana —en adelante SAT<sup>31</sup>— ejercido por los parlamentos estatales y también por aquellos parlamentos regionales con competencias legislativas<sup>32</sup>. Los efectos jurídicos de los dictámenes motivados elaborados por los parlamentos nacionales, y también por los parlamentos regionales «cuando proceda», serán diferentes en función de su número y de que su valoración del respeto del principio de subsidiariedad sea contraria o favorable; si bien, en algún caso estos dictámenes pueden obligar al legislador comunitario a desestimar la propuesta legislativa; es decir, las cámaras legislativas pueden tener la capacidad de sacar una verdadera «tarjeta roja» al legislador comunitario<sup>33</sup>.

<sup>29</sup> Artículo 5.3 del TUE: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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 local» (la cursiva es nuestra).

<sup>30</sup> Artículo 11.3 del TUE: «Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión mantendrá amplias consultas con las partes interesadas». Más explícitamente, en el artículo 2 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad: «Antes de proponer un acto legislativo, la Comisión procederá a amplias consultas. Estas consultas deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas. En casos de urgencia excepcional, la Comisión no procederá a estas consultas. Motivará su decisión en su propuesta».

<sup>31</sup> El complejo procedimiento lo hemos analizado en profundidad en nuestro trabajo «El Sistema de Alerta Temprana para el control de la subsidiariedad: su aplicación por el Parlamento Vasco» en *Revista CIDOB d'afers internacionals*, nº 99, 2012, pp. 93 y ss. Para una ampliación del tema, *vid.* también la bibliografía allí referenciada.

<sup>32</sup> Artículo 6 del Protocolo nº 2 Sobre la aplicación de los Principios de Subsidiariedad y Proporcionalidad «(...) Incumbrirá a cada Parlamento nacional o a cada cámara de un Parlamento nacional consultar cuando proceda, a los Parlamentos regionales que posean competencias legislativas».

<sup>33</sup> SOBRIDO PRIETO, M., «El mecanismo de alerta en el Tratado de Lisboa» en OLESTI RAYO, A. (coord.); *La incidencia del Tratado de Lisboa* (...) *op. cit.*, p. 37.

#### IV. NUEVO PRESENTE Y NUEVO FUTURO PARA EL COMITÉ DE LAS REGIONES

En un escenario como el descrito es razonable pensar que el CDR deberá abandonar la tentación de desarrollar una vocación generalista y especializarse en un número limitado de ámbitos sectoriales y políticos donde su participación sea tenida en cuenta por la Comisión y el Consejo por aportar valor añadido. El Comité deberá así convertirse en interlocutor privilegiado para algunos ámbitos materiales donde su especialización como órgano territorial le dotará de protagonismo y pueda de esta forma aumentar su capacidad de influencia en el proceso decisivo. De alguna forma ya está ocurriendo eso en lo que se refiere al ámbito de la salvaguardia del principio de subsidiariedad a la que el CDR dedica cada vez más atención, especialización y trabajo.

En cualquier caso, no deja de resultar paradógico que el Comité vaya a encontrar su espacio propio en el entramado comunitario y su legitimación en el proceso de elaboración de la norma comunitaria, como consecuencia de su especialización técnica, cuando en su origen tuvo claras pretensiones de representación política<sup>34</sup> como hemos señalado. Además, no olvidemos que el CDR no es un Comité de expertos, sino un órgano de representación política<sup>35</sup>, aunque en la práctica ésta quede matizada cada vez más en el día a día del organismo por cuanto que la representación técnica acaba imponiéndose a la representación política<sup>36</sup>, además de que cada vez va integrando más redes de expertos territoriales en el ejercicio de sus funciones.

---

<sup>34</sup> RAMON, R., *op. cit.* p. 296.

<sup>35</sup> El artículo 303.3 del Tratado de Funcionamiento lo expresa con claridad cuando afirma que «El Comité de las Regiones estará compuesto por representantes de los entes regionales y locales que sean titulares de un mandato electoral en un ente regional o local, o que tengan responsabilidad política ante una asamblea elegida».

<sup>36</sup> Como hemos afirmado ya anteriormente, los Presidentes autonómicos por ejemplo, apenas acuden y sí lo hacen los miembros suplentes que suelen ser Directores/as, Secretarios/as Generales, etc. según fórmulas variadas de cada administración autonómica o regional. De hecho, como afirma RAMON (*Ibidem*, p. 297) una de las principales críticas que suele hacerse al Comité es que se centra principalmente en cuestiones excesivamente técnicas, referidas a políticas sectoriales como transportes, educación, medio ambiente, cohesión económica y social, etc.; siendo pocas las veces que trabaja sobre temas estrictamente políticos y no técnicos (prácticamente esto solo ocurre cuando se pronuncia sobre temas regionales o sobre política regional).

## 1. EL COMITÉ DE LAS REGIONES COMO GUARDIÁN DE LA SUBSIDIARIEDAD

Es quizá en lo referido al control del principio de subsidiariedad, elemento central de un sistema de gobernanza multinivel como el comunitario<sup>37</sup>, donde se produce la mayor innovación en lo que se refiere a la cuestión regional en el Tratado de Lisboa. Y también esta parece que se está convirtiendo en la nueva y principal responsabilidad del CDR al erigirse en el punto de referencia en lo que a la subsidiariedad se refiere.

El Tratado reconoce al Comité —además de a los Estados, al Parlamento Europeo, al Consejo y la Comisión, así como al Tribunal de Cuentas y al Banco Central Europeo— el derecho a interponer recurso ante el TJUE contra un acto legislativo de la UE por incumplimiento de la subsidiariedad, siendo ésta la mejora más llamativa del Comité con respecto al principio de subsidiariedad. Pero por la propia naturaleza política y no jurídica del principio, el control jurisdiccional de la subsidiariedad *a posteriori* de la elaboración de la norma resulta problemático. Como principio de dimensión política, la valoración del respeto de la subsidiariedad implica un amplio margen de apreciación para las instituciones. El TJUE debe valorar si se respeta el principio en su aspecto procedural (es decir, si se trata de una competencia no exclusiva pues sólo en ellas es de aplicación, si se ha motivado suficientemente la necesidad de actuar, etc.) y en su contenido material, es decir, si el objetivo pretendido no puede lograrse de manera más eficaz mediante la acción de los Estados y si la acción comunitaria es mejor de la que pudieran llevar a cabo los Estados, debido a su naturaleza o dimensión<sup>38</sup>. Y todo esto tiene un margen de discrecionalidad difícil de apreciar por parte del Tribunal, aunque haya establecido un protocolo de actuación al efecto: en base a él, el Tribunal analiza si el

<sup>37</sup> «Le respect du principe du subsidiarité et gouvernance à multi niveaux sont indissociables: l'un a trait aux compétences des différents niveaux du pouvoir, l'autre met l'accent sur leur interaction» en CERVILLA, P. et BALLOT DU FAYET DE LA TOUR, H., «Le Comité des Régions et le Principe du Subsidiarité» en OLESTI RAYO, A. (Coord.), *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, op. cit. p. 24.

<sup>38</sup> Artículo 5.3 del TUE: «En virtud del principio de subsidiariedad, *en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva*, 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 cursivas son nuestras).

asunto que se considera presenta aspectos transnacionales que no pueden regularse satisfactoriamente mediante la acción de los Estados; si en ausencia de actuación comunitaria se entraría en conflicto con determinados requisitos del Tratado como corregir distorsiones de la competencia, reforzar la cohesión económica y social, evitar restricciones al comercio, etc.; o/y si la acción comunitaria proporciona beneficios debido a su escala, dimensión, masa crítica, etc. en comparación con la actuación estatal, y otros.

Por todo ello, resulta más pertinente el establecimiento de un mecanismo de control político de la subsidiariedad que se sustancie antes de la adopción final de la norma comunitaria, en un momento más temprano del proceso de su elaboración, paralelamente al proceso legislativo o incluso en la fase prelegislativa. Como sabemos, dada la naturaleza del proceso decisional comunitario, es de gran importancia poder incidir en la Comisión cuando está preparando la propuesta legislativa. Y en este momento, el CDR puede aportar un valor nada desdeñable. Es mejor actuar en este momento y evitar el recurso *ex post* ante el TJUE que sería la actuación final de un proceso que incluye el conjunto del proceso decisorio<sup>39</sup>. De hecho, hasta ahora el principio de subsidiariedad se ha invocado muy pocas veces ante el Tribunal comunitario; y hasta el momento de escribir este trabajo, nunca el TJUE ha anulado un acto por violación del principio de subsidiariedad, aunque sí se haya hecho por violación del principio de atribución de competencias y del principio de proporcionalidad<sup>40</sup>.

Así, el Comité está desarrollando un cúmulo de actuaciones y estrategias de cooperación y diálogo con la Comisión, principalmente<sup>41</sup>, y con otras instituciones comunitarias<sup>42</sup>, a fin de lograr que la legislación que emane de ellas

<sup>39</sup> Como afirma el propio CDR, «Cualquier posible acción ante el Tribunal de Justicia debe entenderse como último recurso y el paso final de un proceso que incluye todo el procedimiento decisorio. Alcanzar la fase judicial vendría a ser como reconocer el fracaso del proceso legislativo», en COMITÉ DE LAS REGIONES, *Informe Anual sobre la Subsidiariedad, 2012*, pg. 3 (<http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity>).

<sup>40</sup> *Vid.* GONZÁLEZ PÉREZ, M.C., «El principio de subsidiariedad en la Unión Europea: cuestiones generales» en NAVARRO MÉNDEZ, J.I. (Dtor.), *Parlamentos Regionales Europeos y Principio de Subsidiariedad*. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona, 2014, pg. 60.

<sup>41</sup> *Vid.* Protocolo de Cooperación entre la Comisión Europea y el Comité de las Regiones, firmado el 16 de febrero de 2012, *Diario Oficial de la Unión Europea*, nº C 102, del 5.4.2012.

<sup>42</sup> *Vid.* el Acuerdo de Cooperación firmado por el Comité de las Regiones con el Parlamento Europeo el 5 de febrero de 2014 para favorecer entre ambos una cooperación conducente a garantizar el respeto del Principio de Subsidiariedad, *Cooperation Agreement between the European Parliament and the Committee of the Regions, signé le 5 february 2014* (CoR 2013-07657-17-00NB-TRA).

respete la subsidiariedad. Para ello hace un seguimiento de la misma desde la fase más temprana de elaboración de la norma comunitaria y a lo largo de todo el proceso. El CDR, como las Regiones mismas, está desarrollando estrategias para participar también en la fase de «amplias consultas» que establece la Comisión en el momento de elaborar su propuesta legislativa<sup>43</sup>. La apelación al Tribunal sería el último instrumento a utilizar solo si todos los demás hubieran resultado infructuosos.

El propio Comité en sus Prioridades Políticas 2012-2015 con que da inicio a la segunda parte del 5º Mandato 2010-2015 establece que el organismo «seguirá desempeñando un papel fundamental para fomentar la subsidiariedad, una legislación mejor y la gobernanza multinivel. El control de la subsidiariedad de la legislación europea cobrará mayor importancia dada la reciente tendencia a la concentración en el ámbito político. Para ser eficaz, la legislación europea debe diseñarse teniendo en cuenta su impacto territorial, lo cual es un requisito fundamental para legislar mejor».

## 2. NUEVA ESTRATEGIA DEL COMITÉ DE LAS REGIONES PARA VERIFICAR EL CUMPLIMIENTO DE LA SUBSIDIARIEDAD

El CDR siempre había tenido al principio de subsidiariedad como uno de sus ámbitos de trabajo fundamentales; pero ahora como señalábamos anteriormente, está especializándose en esta cuestión. A ello responde por ejemplo la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad —en adelante RSS— creada en el 2007 y que, cada vez más reforzada, integra ya aproximadamente 150 representantes de entes locales y regionales, y cuyo objetivo es convertirse en un punto de acceso para que los poderes territoriales obtengan información, hagan oír su voz y den a conocer su opinión sobre las políticas y las propuestas legislativas de la UE. La RSS apoya las actividades de subsidiariedad del CDR a fin de proporcionar ponentes que sean capaces de hacer aportaciones de calidad desde un punto de vista de la subsidiariedad, de modo que la evaluación de la misma puede incluirse en sus dictámenes<sup>44</sup>.

<sup>43</sup> Artículo 11.3 del TUE: «Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas».

<sup>44</sup> Las consultas de los socios de la RSS son la principal herramienta de actuación en el momento de la preparación de un proyecto de dictamen por parte de un ponente del CDR. La RSS opera principalmente a través de su página web. *Vid.* la página web de

En esta dinámica de especialización del Comité en materia de subsidiariedad hay que señalar el salto cualitativo que experimenta con la Estrategia para el seguimiento de la Subsidiariedad aprobada en mayo del 2012<sup>45</sup>. Esta nueva Estrategia tiene como objetivo verificar el cumplimiento del principio de subsidiariedad y convertir al CDR en el punto de referencia central en esta materia dentro de la UE, con capacidad para facilitar un análisis de calidad sobre la misma, principalmente en sus dictámenes, y realizando aportaciones al debate sobre esta cuestión. De acuerdo con la Estrategia, con este nuevo planteamiento se pretende reforzar la estructura de gobernanza del seguimiento de la subsidiariedad del CDR; establecer un planteamiento integral para hacer un seguimiento de la subsidiariedad a lo largo de todo el proceso decisivo de la UE; implicar a las instituciones pertinentes de la UE y nacionales en estas actividades; y consolidar la disponibilidad del CDR en lo que respecta a cualquier recurso ante el TJUE. La Estrategia establece claramente que las actividades de seguimiento de la subsidiariedad del CDR comienzan en la fase prelegislativa.

Esta Estrategia crea el Grupo Director de la Subsidiariedad que se erigirá en responsable de la gobernanza política del seguimiento de la subsidiariedad por parte del CDR. Este Grupo Director, integrado por cuatro miembros (uno por cada Grupo Político: PPE, PSE, ALDE y AE) decide anualmente las prioridades en materia de subsidiariedad y formula propuestas sobre la utilización más adecuada de las herramientas y procedimientos existentes a fin de apoyar el trabajo de los ponentes del CDR. En definitiva, el Grupo Director garantiza la correcta coordinación de las actividades de seguimiento de la subsidiariedad<sup>46</sup>.

Otro pilar de la Estrategia es el Grupo de Expertos Locales y Regionales en materia de subsidiariedad (integrado por funcionarios de administraciones territoriales seleccionados por su experiencia y conocimientos en el ámbito del derecho comunitario y la subsidiariedad), de naturaleza técnica y a disposición de los ponentes del CDR si así lo requieren. Este grupo técnico también selecciona aquellas iniciativas del Programa de Trabajo anual de la Comisión susceptibles de ser analizadas por presentar interés político para los

---

la Red de Seguimiento de la Subsidiariedad: <http://extranet.cor.europa.eu/subsidiarity/pages/default.aspx>.

<sup>45</sup> Seguimiento de la subsidiariedad: una estrategia revisada para el Comité de las Regiones, R/CDR 606/2012.

<sup>46</sup> El Grupo Director de la Subsidiariedad viene trabajando ya desde septiembre de 2012 en que se creó. Se reunió por vez primera el 30 de noviembre de 2012.

entes territoriales, por afectar a sus competencias, o tener alguna dimensión en cuanto a la subsidiariedad. El Grupo hace un seguimiento de todas estas iniciativas legislativas<sup>47</sup>.

Los Dictámenes del CDR contienen cada vez en mayor medida una evaluación más sistemática del cumplimiento del principio de subsidiariedad y sugieren medidas para mejorar la legislación comunitaria en este sentido<sup>48</sup>. Este hecho queda recogido también en su Reglamento interno<sup>49</sup>. Igualmente señalamos que en el pasado 2013 se adoptó el primer programa de trabajo sobre la subsidiariedad<sup>50</sup> que incluía cinco iniciativas seleccionadas del Programa de Trabajo anual de la Comisión para su análisis en clave de cumplimiento de la subsidiariedad; estas fueron: revisión de la política y la legislación de la UE sobre residuos; el paquete portuario; movilidad urbana;

---

<sup>47</sup> Integrado por 16 expertos locales y regionales, el Grupo se reunió por primera vez el 25 de octubre de 2012.

<sup>48</sup> A título de ejemplo y por referirnos a los dos últimos ejercicios concluidos: en el año 2012 el CDR aprobó 71 dictámenes; de ellos 49 (es decir, el 70%) incluía una referencia explícita a la aplicación del Principio de Subsidiariedad; y el 43% establecía una posición clara sobre si la iniciativa cumplía con el Principio; la mitad de los Dictámenes en los que no aparecía ninguna referencia a la subsidiariedad (22), fueron aprobados bien como iniciativas no legislativas (Comunicaciones, Libros Verdes o Informes), o por propia iniciativa, por lo que no se referían por consiguiente a un tipo específico de documento final (*Vid. CDR, Informe Anual sobre la Subsidiariedad 2013, op. cit.* p. 10). En lo que se refiere al año 2013 el CDR adoptó un total de 72 Dictámenes; de ellos 52 (es decir, el 72%) incluían una referencia explícita a la aplicación del Principio de Subsidiariedad, y 22 (36%) exponían una clara posición de conformidad de la iniciativa con el Principio; por su parte, de las 20 opiniones que no incluían referencias a la Subsidiariedad, 19 fueron adoptadas como consecuencia de iniciativas no legislativas (Comunicaciones, Libros Verdes o Informes) o a iniciativa del propio Comité, por lo que no procedía tal referencia. *Vid. Apartado 4 «Subsidiarity in CoR Opinions» en Subsidiarity Annual Report 2013* ([http://extranet.cor.europa.eu/Subsidiarity/news/Documents/Subsidiarity\\_Annual\\_Report\\_2013.pdf](http://extranet.cor.europa.eu/Subsidiarity/news/Documents/Subsidiarity_Annual_Report_2013.pdf)).

<sup>49</sup> Artículo 55.2 del Reglamento Interno del CDR (DOUE, nº L 65 del 5.3.2014): «Los dictámenes del Comité sobre propuestas de actos legislativos en ámbitos que no sean competencia exclusiva de la Unión, se pronunciarán sobre el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad por parte de la propuesta. Los demás dictámenes del Comité podrán referirse, en caso necesario, a la aplicación de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad siempre que sea procedente» (las cursivas son nuestras). Esta exigencia de que los dictámenes del CDR hagan referencia expresa a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, como una nueva responsabilidad del Comité, fue incluida por vez primera en la reforma de su Reglamento Interno del 2010, tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

<sup>50</sup> CDR 2336/2002, aprobado por la Mesa del CDR el 30 de enero de 2013.

facturación electrónica en la contratación pública; marco de evaluación medioambiental, climática y energética para permitir una extracción segura y protegida de hidrocarburos no convencionales. Estas iniciativas que fueron supervisadas por el Grupo de Expertos sobre la Subsidiariedad fueron seleccionadas de acuerdo a un triple criterio: presentan o no un claro interés político para los entes territoriales; afectan o no a competencias de los poderes locales y regionales; son o no son iniciativas que poseen una potencial dimensión sobre la subsidiariedad. Este primer programa de trabajo sobre la subsidiariedad del CDR evidencia su disposición y voluntad a supervisar las iniciativas legislativas de la UE en sus primeras fases.

Señalamos también como una actividad del CDR en este ámbito las sucesivas Conferencias sobre la Subsidiariedad; tras la que tuvo lugar en Bilbao el 21 de marzo de 2011, el 18 de diciembre de 2013 se celebró en Berlín la Sexta Conferencia (y última llevada a cabo hasta la fecha)<sup>51</sup> organizada conjuntamente con el Bundesrat alemán. En estas conferencias se evalúa la repercusión del Principio de Subsidiariedad en la elaboración de la legislación comunitaria, poniendo en valor diferentes mecanismos y buenas prácticas utilizados al efecto por los diferentes actores; en las mismas participan tanto representantes de los gobiernos y parlamentos regionales y nacionales, como de las instituciones comunitarias<sup>52</sup>.

### 3. HACIA LA REDEFINICIÓN DEL PAPEL POLÍTICO E INSTITUCIONAL DEL COMITÉ DE LAS REGIONES

Algunas de las reflexiones que hemos hecho en estas páginas acerca de las limitaciones del CDR, son asumidas por el propio organismo en la reflexión llevada a cabo con motivo del vigésimo aniversario de su establecimiento<sup>53</sup>. A modo de planteamiento prospectivo, el Comité diseña una hoja de ruta articulada en torno a tres objetivos estratégicos:

<sup>51</sup> Las anteriores fueron la de Berlín de 2004, Londres en 2005, París en 2008 y Milán en año 2009.

<sup>52</sup> Para más información sobre las dos últimas Conferencias, de Bilbao y Berlín, consultar el sitio web del CDR así como el apartado 5 «6th. Subsidiarity Conference» del *Subsidiarity Annual Report 2013*, citado anteriormente.

<sup>53</sup> *Vid.* la Resolución V 014 del CDR «20º Aniversario del Comité de las Regiones. Brindar una mayor autonomía a los entes regionales y locales en la Unión Europea», aprobada en el 107º Pleno, 25 y 26 de junio de 2014.

1. reforzar la adhesión y la confianza de los ciudadanos europeos con respecto a la UE;
2. proseguir la integración europea sobre la base de un método comunitario renovado que tenga plenamente en cuenta las responsabilidades compartidas de los diferentes niveles de gobernanza;
3. consolidar la representación institucional de los entes territoriales en el proceso decisorio.

Dado que el Comité se ha reivindicado como exponente de la proximidad de Europa a los ciudadanos y de la profundización en la legitimidad democrática, apuesta por reforzar su estatus como Asamblea política, «valorizando en el marco europeo pero también nacional, regional y local, el ejercicio del mandato europeo, local y regional de sus miembros»<sup>54</sup>. En el mismo sentido, «el Comité se compromete a reforzar sus actividades políticas», y aumentar la visibilidad e impacto político de sus dictámenes y tomas de posición<sup>55</sup>.

Con respecto a su función de garante del principio de subsidiariedad, el Comité se propone «aumentar su participación a lo largo de todo el ciclo legislativo»; y para ello, reforzará su cooperación con el Parlamento Europeo, y con los nacionales, singularmente con las segundas cámaras que representan la dimensión territorial estatal, así como con los parlamentos regionales, y «apoyará el procedimiento de alerta precoz de las autoridades regionales». En sentido semejante, el Comité celebra los avances que están permitiendo «su participación en las primeras fases de la elaboración de la legislación»<sup>56</sup>.

Hay que señalar también la apuesta que realiza el CDR por acentuar su dimensión de «formulador de políticas» (*policy shaper*) en el marco de las posibilidades que se derivan del Tratado de Lisboa. Así, el Comité, tras valorar muy positivamente el aumento de su consulta por parte del Parlamento Europeo así como de su cooperación con la Comisión en la fase de consulta prelegislativa, solicita que, de conformidad con el principio de cooperación leal, esta consulta comprometa a las instituciones que le consultan a respetar sus competencias institucionales y no les exima de su «deber de exponer las razones por las que se han seguido o no sus principales recomendaciones»<sup>57</sup>. El Comité aboga por reforzar la cooperación con el Parlamento Europeo el Consejo y la Comisión reivindicando además la adquisición de «un estatus de observador en las negociaciones a tres bandas en sus ámbitos de consulta

<sup>54</sup> Párrafo 1.4 de la Resolución de 25 y 26 de junio de 2014.

<sup>55</sup> Párrafo 1.5 *ibidem*.

<sup>56</sup> Párrafos 2.11, 2.12 y 2.13 *ibidem*.

<sup>57</sup> Párrafo 3.4 *ibidem*.

obligatoria»<sup>58</sup>; con todo ello, espera acentuar su impacto en las propuestas legislativas y «aumentar la intervención de sus ponentes a lo largo del proceso legislativo a fin de apoyar el seguimiento de sus propuestas de modificación de los textos legislativos sobre los que se pronuncian». El Comité se propone organizar sesiones interparlamentarias en las que sus miembros, eurodiputados y parlamentarios regionales, debatan sobre el impacto de la legislación europea<sup>59</sup>.

Aunque la relación con la Comisión haya sido quizá la más fructífera de cuantas ha desarrollado en el diálogo interinstitucional (sobre todo en lo referido a la fase de consulta prelegislativa), el CDR reitera su voluntad de realizar de manera sistemática preguntas orales y escritas al ejecutivo comunitario respecto a sus recomendaciones políticas mediante cuestiones de actualidad; por otra parte, el Comité hace votos por participar en la programación plurianual y anual de la UE para contribuir a determinar las opciones estratégicas y políticas de Europa; además, solicita poder participar en el proceso de designación del Comisario responsable de la política regional desde el próximo mandato 2014-2019<sup>60</sup>.

Por último, y en la hipótesis de una futura reforma de los Tratados, el Comité solicita obtener el estatus de institución; además, aspira también a la ampliación de sus prerrogativas en el procedimiento legislativo a fin de permitirle activar el procedimiento de dictamen conforme respecto de las propuestas legislativas en materia de cohesión económica, social y territorial<sup>61</sup>. Propone finalmente que se añada el término «Europeo» a su denominación actual, de modo que su nombre completo pase a ser Comité de las Regiones Europeo; y que la Convención que se convoque para la revisión de los Tratados, incluya a representantes del CDR, «a fin de garantizar la máxima legitimidad democrática posible». Algo que no parece discutible, por cuanto que ya hubo representantes del Comité en la Convención que elaboró el fallido *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa* de 2004. En definitiva, tras veinte años de ejercicio y con la experiencia acumulada de su actividad en estas dos décadas, el Comité demanda la obtención de un papel político e institucional reforzado en el marco de la próxima reforma de los Tratados.

<sup>58</sup> Párrafo 3.7 *ibidem*.

<sup>59</sup> Párrafos 3.6 y 3.8 *ibidem*.

<sup>60</sup> Párrafos 3.12 y 3.13 *ibidem*.

<sup>61</sup> Párrafo 3.16 *ibidem*.

## V. CONCLUSIONES

De las páginas anteriores se deriva que la integración europea proporciona un marco de participación regional que, aunque de manera difusa, integra a las autoridades regionales en la toma de decisiones comunitarias, contribuye a la reafirmación de las identidades regionales y les posibilita una nueva arena simbólica de participación política.

El CDR es el más simbólico instrumento de representación y participación regional en el ámbito comunitario; sin embargo, la realidad de estas dos décadas que han transcurrido desde su creación, han atemperado las altas expectativas que originó su inclusión en el Tratado de Maastricht. Deficiencias técnicas, heterogeneidad disfuncional de su composición, estatalización excesiva del organismo en diferentes aspectos, y primacía de la representación local, son algunas de las explicaciones de que el CDR haya perdido *glamour* político, por lo menos para aquellas Regiones con más capacidad y vocación política. Así las cosas, el CDR tiene que encontrar un nuevo sentido adquiriendo un papel y una dimensión más tecnocrática, cual es el control del principio de subsidiariedad.

Por todo ello concluimos que, quizá, el seguimiento del cumplimiento del principio de subsidiariedad y su control político *ex ante* sea la nueva razón de ser que, tras veinte años de existencia bastante láguida, proporcione al Comité de las Regiones un nuevo lugar en el mundo comunitario y un protagonismo en su entramado decisional del que hasta ahora había carecido.

### EL COMITÉ DE LAS REGIONES EN SU VIGÉSIMO ANIVERSARIO: HACIA UNA REDEFINICIÓN DE SU PAPEL POLÍTICO E INSTITUCIONAL EN BUSCA DE SU LUGAR EN EL MUNDO COMUNITARIO

**RESUMEN:** El objetivo de este artículo es valorar el significado del Comité de las Regiones en el entramado decisional comunitario cuando se cumplen veinte años desde su creación. Tras las altas expectativas iniciales que le asignaban un papel de tercera cámara comunitaria o Senado regional, el Comité se está convirtiendo en un instrumento de control político para el correcto ejercicio del principio de subsidiariedad. Y esta puede ser, precisamente, la función que acabe convirtiéndole en un organismo funcional y protagonista en el proceso de elaboración de la norma comunitaria.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea; Comité de las Regiones; principio de subsidiariedad; gobernanza multinivel.

20 YEARS OF THE COMMITTEE OF THE REGIONS:  
TOWARDS A REDEFINITION OF ITS POLITICAL AND INSTITUTIONAL  
ROLE WITHIN THE EUROPEAN UNION

**ABSTRACT:** The purpose of this article is to assess the importance of the Committee of the Regions in the European Union decision-making structures 20 years after its creation. After the high initial expectations that envisioned the Committee as a third legislative chamber or a Regional State, the Committee is in the process of becoming an instrument for the political control of the correct application of the subsidiarity principle. And this might be, precisely, the function that will ultimately make it an important player in the European Union decision-making process.

**KEY WORDS:** European Union; Committee of the Regions; Subsidiarity Principle; Multi Level Governance.

LE COMITE DES REGIONS POUR SON VINGTIEME ANNIVERSAIRE: VERS  
UNE REDEFINITION DE SON ROLE POLITIQUE ET INSTITUTIONNELLE DANS  
LA RECHERCHE D'UNE PLACE DANS LE MILIEU COMMUNAUTAIRE

**RÉSUMÉ:** Cet article a comme but une réflexion sur le sens du Comité des Régions dans l'organisation institutionnelle de l'Union Européen vingt ans après sa création. Même si au début on s'attendait avec expectation une sorte de troisième chambre législative ou un Senat régional, le Comité est en train de devenir un acteur major de contrôle politique sur la correcte application du Principe de Subsidiarité. En ce sens, l'exercice de cette fonction peut transformer le Comité des Régions dans un organisme fonctionnel avec un rôle principal dans le processus décisionnel de l'Union Européenne.

**MOTS CLÉS:** Union Européen; Comité des Régions; Principe de Subsidiarité; Gouvernance à multi niveaux.





