

UNIÓN EUROPEA Y PARLAMENTOS REGIONALES

Alberto Arce Janáriz

Letrado de la Junta General del Principado de Asturias

I

1. Unión Europea/Parlamentos regionales. Y Parlamentos regionales/Unión Europea. Porque lo que aquí se quiere tratar es, primero, la incidencia de la Unión Europea sobre los Parlamentos regionales, pero también, y complementariamente, la incidencia de los Parlamentos regionales sobre la Unión Europea.

Parlamentos, más señaladamente, de nuestras Comunidades Autónomas, aunque sin descuidar sus equivalentes en otros Estados de la Unión, cuando su mayor antigüedad les haya hecho conocer con antelación cuestiones que el binomio Unión Europea/Parlamentos regionales comienza a iluminar, no sin algún retraso, en nuestro sistema autonómico.

Parlamentos, en todo caso, legislativos o, si se prefiere, de Regiones con competencias legislativas. Aclaración ésta que aquí no resulta superflua, porque cuando se habla de parlamentarismo regional en los medios europeos no es infrecuente que se tengan por Parlamentos Asambleas que carecen de potestad legislativa.

Esa relajación semántica (a la que acaso no sea del todo ajena la circunstancia de que el propio Parlamento Europeo no acabe de ser el titular de la potestad legislativa de la Unión) seguramente ha venido propiciada, y de manera bastante significativa, por el hecho de que el concepto de Región que se baraja en la Unión Europea sea realmente laxo y haya renunciado a incluir la potestad legislativa entre las funciones irreductibles de las Asambleas Regionales (B. Fernández Pérez: 1997, 6)

La Carta Comunitaria de la Regionalización, aneja a la Resolución sobre la política regional y el papel de las regiones aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988 (DOCE nº C 326/289) entiende, en efecto, por Región “un territorio que forma, desde el punto de vista geográfico, una entidad neta o un conjunto similar de territorios, en los que existe continuidad y en los que la población posee ciertos elementos comunes y desea salvaguardar la espe-

cificidad resultante y desarrollarla con el fin de estimular el progreso cultural, social y económico (art. 1.1), y, en cuanto a los poderes de la Asamblea Regional, se limita la Carta a estipular que la Asamblea “podrá disponer de poderes legislativos” (art. 7.2).

Pero bien puede comprenderse que, dilatado de ese modo el concepto de Asamblea Regional, vienen a (con)fundirse bajo su advocación, junto a Asambleas parlamentarias propiamente dichas, instituciones diversas, como, por ejemplo, los Consejos Regionales franceses, de escaso interés, sin embargo, para un sistema como el español, en el que la potestad legislativa de las Comunidades Autónomas es la “esencia del sistema” (I. de Otto: 1985, 15), la atribución que distingue su “autonomía cualitativamente superior” (STC 4/81, FJ 3).

Mantenerse en la órbita de las Asambleas Legislativas Regionales o de las Regiones con competencias legislativas como un grupo con perfiles propios –que debería verse así reconocido en el regionalismo europeo (I. Bullaín López: 1990, 26; A. Rojo Salgado: 1996, 73)– tiene, además, una cierta lógica, por más que sus argumentos no hayan podido abrirse todavía paso en la propia Unión. Y es que las Regiones legislativas se sitúan en una posición diferenciada del resto ante las fuentes de la Unión, pues sólo ellas pueden participar en la implementación del Derecho comunitario con instrumentos normativos propios en las materias de su competencia. Así lo tiene repetidamente señalado la jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional (a partir de la STC 252/88, FJ 2), y es norma y práctica, con las modulaciones de cada ordenamiento, en Alemania, Austria, Bélgica o Italia (M^a. Paz Andrés Sáenz de Santamaría: 1996, 150-154).

2. El título creo que lo deja claro. Pero, aun así, preciso que este texto no tiene por objeto examinar en su conjunto la problemática de las Regiones y la Unión Europea, sobre la que se ha escrito abundante bibliografía, fácilmente accesible. De esa temática general, se ha seleccionado únicamente la cuestión más específica de las relaciones entre los Parlamentos de las Regiones y la Unión Europea. La bibliografía al respecto es menos abundante, y tal vez algo pueda contarse que no se haya contado todavía.

Sin ir más lejos, el pasado mes de mayo se celebró en Stuttgart la Conferencia Internacional, organizada por el Landtag de Baden-Württemberg en colaboración con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tübinga, sobre el papel de los Parlamentos de los Länder y de los Parlamentos Regionales de la Unión Europea en la política europea, que concluyó con el importante documento “Tesis de Stuttgart”, y, hace apenas unos días, tuvo lugar en Oviedo el

Encuentro de Presidentes de las Asambleas Legislativas de la Unión Europea, convocado por la Junta General del Principado de Asturias, del que salió el “Documento de Oviedo”, igualmente relevante sobre la temática Parlamentos regionales/Unión Europea. Mi condición de Letrado de la Junta General me ha dado la oportunidad de participar en ambos foros y de poder seguir de cerca sus trabajos y deliberaciones, merecedores, creo, de una divulgación que hasta ahora no han tenido entre nosotros.

II

1. Primero, para responder al título explícito del trabajo, la incidencia de la Unión Europea en los Parlamentos regionales. Pues bien, la incidencia de la Unión en los Parlamentos regionales no se ha dejado notar en nuestras Comunidades Autónomas con la intensidad que estaba objetivamente justificado esperar.

Naturalmente, las políticas públicas de cada Comunidad Autónoma están condicionadas en gran medida por las políticas comunitarias, cuya influencia impregna, en efecto, las normas y decisiones autonómicas. Pero cuando, bajo esa eficacia difusa, que alcanza al conjunto de las Comunidades Autónomas y a cada Comunidad Autónoma en su conjunto, se intenta aislar la que de modo específico se proyecta sobre los Parlamentos respectivos, no es difícil constatar que apenas si llega o, en el mejor de los casos, que resulta todavía bastante superficial.

Son los Ejecutivos los que tienden a absorber principalmente los asuntos europeos y los efectos organizativos y funcionales de la Unión en las entidades subeuropeas (J. Salas Hernández, A. Betancor Rodríguez 1991: 495-538; A. Dastis Quecedo: 1991, 323-349; D. Ordóñez Solís: 1996, 5-83). Esa tendencia, que arranca ya del seno de la propia Unión, en la que, como es notorio, el Parlamento Europeo está bastante descentrado frente al Consejo y a la Comisión, se manifiesta igualmente en los Estados, cuyos Parlamentos se ven también preteridos por los Gobiernos en el proceso europeo. Es el conocido “déficit democrático” de la Comunidad Europea, que, acaso debiera ser llamado, con algo más de precisión, “déficit parlamentario” (F. J. Bastida Freijedo: 1997, 7). Pero, aunque común el problema a los tres niveles, europeo, nacional y regional, no es aventurado afirmar que donde menos se ha hecho sentir la voluntad de resolverlo, por lo que a España se refiere, es en el regional.

Ya en su Resolución de 17 de junio de 1988 sobre el déficit democrático de

la Comunidad Europea (DOCE nº C 187/230), el Parlamento Europeo, tras constatar que no le eran transferidos los poderes que los Parlamentos nacionales perdían con la integración de los Estados en la Comunidad, pedía, en su penúltimo punto, que se considerase “el problema del déficit democrático, provocado por el actual modo de integración, como un problema común a todos los Parlamentos”. Desde entonces, lo mismo en la Unión que en los Estados miembros no se ha apagado la chispa de la democratización, y aunque seguramente no pueda decirse que haya llegado todavía a llamear con fuerza, parece haber prendido definitivamente.

En lo que hace al propio Parlamento Europeo, una de sus diez prioridades para la Conferencia Intergubernamental celebrada antes del pasado verano era reconducir todos los actos de carácter realmente legislativo al marco de un procedimiento de codecisión simplificado (“un procedimiento simplificado de codecisión como procedimiento general de la Unión Europea en asuntos legislativos”: Resolución del Parlamento Europeo de 13 de marzo de 1996, DOCE nº C 96/78). Y lo cierto es que el reciente Tratado de Amsterdam ha aumentado considerablemente el ámbito material del procedimiento de codecisión, que alcanza ahora a sectores añadidos como el empleo, la política social, la salud pública, los principios generales de transparencia, la lucha contra el fraude financiero, la cooperación aduanera, las estadísticas o la protección de datos.

Por su parte, los Parlamentos nacionales han creado Comisiones especialmente dedicadas a los asuntos europeos (Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo: 1995), unas (las del Reino Unido y Dinamarca, especialmente) con más rendimiento que otras, pero todas al servicio de la misma causa (J. Marcuello Moreno: 1996, 22). En España concretamente, la Ley 47/85 creó la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas, que se vería notablemente reforzada años más tarde, primero con la Ley 18/88 y luego con la Ley 8/94, aunque, ciertamente, el balance final de su actividad haya podido merecer valoraciones no siempre coincidentes (M. Daranas: 1988, 45; J. Suay Rincón: 1990, 64; C. Molina del Pozo: 1995, 160; M. M^a. Martín Martínez: 1995, 472; M. Cienfuegos Mateo: 1997, 67).

Por otro lado, todavía en el plano de los Parlamentos nacionales no puede dejar de recordarse el decidido apoyo a su intervención en el proceso europeo que vino a prestarles la célebre Sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de octubre de 1993, cuyo fundamentado pronunciamiento, sumado al prestigio del BVerfG y al indiscutible liderazgo de Alemania en el seno de la Unión, le ha dado trascendencia más allá de las fronteras de la República

Federal, erigiéndose en punto de referencia de generalizada aceptación (B. Aláez Corral: 1995, 244).

Muy recientemente, los Estados firmantes del Tratado de Amsterdam han suscrito un Protocolo anexo al Tratado sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea, en el que, aún “recordando que el control que realiza cada parlamento nacional de la actuación de su propio Gobierno con respecto a las actividades de la Unión depende de la organización y prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro”, expresan, no obstante, el deseo de “impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés”, conviniendo, entre otros extremos, que:

- “1. Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.
- “2. Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas por el Consejo de conformidad con el artículo 151 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, estarán disponibles con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba en la forma adecuada.
- “3. Entre el momento en que la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del Título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien un acto, o bien una posición común, de conformidad con los artículos 189B o 189 C, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acta o la posición común.”

Sin embargo, el movimiento en el nivel de los Parlamentos regionales es de menor intensidad. Quizás en España porque las mayores preocupaciones se centran todavía en asegurar a las Comunidades Autónomas, antes que alguno de sus órganos en particular, el papel más consistente que Regiones de otros países como Alemania, Austria o Bélgica ya han alcanzado, y en los que, por eso mismo, el estatuto europeo de las Asambleas regionales está algo mejor definido.

En nuestro sistema, los Estatutos de Autonomía no hacen alusión alguna a la

intervención específica de los Parlamentos regionales en el proceso europeo, ni en fase ascendente de formación de la voluntad del Estado, ni en la fase descendente de ejecución del Derecho comunitario. Únicamente, el de Aragón, en la medida en que atribuye (art. 16) a las Cortes autonómicas “la recepción de la información que proporcionará el Gobierno de la Nación sobre tratados internacionales y proyectos de legislación aduanera”, podría mencionarse como excepción, en cuanto bajo la referencia a los tratados internacionales puede subsumirse sin dificultad el Derecho Comunitario (A. Pérez Calvo: 1993a, 120; R. Bustos Gisbert: 1996, 128-130). Las reformas estatutarias en curso, pese a que coinciden en la voluntad de reforzar la significación institucional de las Asambleas autonómicas, no se han ocupado, sin embargo, de este asunto.

En Bélgica, por el contrario, es una norma de rango superior la Ley especial de 5 de mayo de 1993, sobre relaciones internacionales de las Comunidades y Regiones, la que, acogiendo una práctica precedente (J. L. van Boxstael: 1994, 293), sanciona (art. 92 quater, nuevo por referencia a la Ley especial de Reforma Institucional de 8 de agosto de 1980) la obligación de remitir a los Consejos de Regiones y Comunidades (esto es, a sus Asambleas), después de su traslado al Consejo de las Comunidades Europeas, las propuestas de reglamentos y directivas y, en caso necesario, de otros actos de carácter normativo de la Comisión Europea “en aquello que respectivamente les afecte”, pudiendo los Consejos dar a sus Gobiernos una opinión mediante “dictamen sobre estas propuestas” (Código Comparado: 1996, 93).

En Austria, la Ley federal de 29 de junio de 1989, por la que se creó el Consejo para Cuestiones de la Política Austriaca de Integración como órgano de coordinación y asesoramiento, prevé la representación en ese foro de los Parlamentos regionales a través de dos Presidentes. Por su parte, el Acuerdo de 12 de marzo de 1992 adoptado por los Länder para crear, a partir del art. 15 a) de la Ley Constitucional Federal, la Conferencia de Integración –el foro principal de participación de los Länder en el proceso europeo (J. Vernet i Llobet: 1997, 142)–, en la que fijan su posición unitaria (no por unanimidad, sino únicamente si ningún Land se opone y al menos cinco de los once votan a favor), estipula asimismo que cada Land esté representado en la Conferencia, además de por el Presidente regional, por el Presidente de cada Landtag, aunque únicamente con derecho a voz, pero no con derecho a voto, reservado este último a los Presidentes de los Ejecutivos en exclusiva. Y, en fin, las leyes constitucionales de algunos Länder vinculan la postura que el Presidente regional deba hacer valer en la Conferencia de Integración a la decisión previa de la Dieta regional o de sus Comisiones, hasta el punto de que si el Presidente llegara a apartarse del cri-

terio de la Cámara viene obligado a comunicarle sus motivos (I. Seidl-Hohenveldern: 1994, 189). Es el caso del Tirol, en el que, en efecto, el Presidente queda vinculado en esos términos a las resoluciones previas que adopten el Parlamento del Land o su Comisión de federalismo e integración europea (F. Staudigl: 1994, 297).

En Alemania, donde la posición de los Länder en el proceso europeo, a través de su representación en el Bundesrat, acaso sea, comparativamente, la más sólida, los Parlamentos, aunque debilitados frente a los Ejecutivos, que son los que forman parte del Bundesrat (R. Hofmann: 1993, 50,76), no han dejado de reaccionar. Ya en 1986, la Conferencia de Presidentes de Landtage aprobó la Declaración de 4 de noviembre estipulando la obligación de los Ejecutivos regionales de informar a Parlamentos sobre los proyectos comunitarios de interés para el Land respectivo con suficiente antelación para que el Parlamento pueda emitir su opinión, de la que sólo motivadamente y explicando las razones les sería posible a los Ejecutivos separarse (I. Bullaín López: 1990, 250). Más recientemente, la reacción de los Landtage alemanes ha llegado a plasmarse, como en Austria, en textos constitucionales. Así, tras la reforma de 15 de febrero de 1995, a la Constitución del Land de Baden-Württemberg se le añadió un nuevo art. 34 a), con arreglo al cual, el Gobierno del Land informa, con suficiente antelación, a su Parlamento sobre todos los proyectos de la Unión Europea que tengan una importancia primordial para la política del Land y afecten directamente a sus intereses, ofreciéndole al mismo tiempo la posibilidad de expresar su opinión, que deberá ser tenida en cuenta por el Gobierno cuando de materias que afecten a competencias legislativas estatales se trate. En el marco de ese nuevo precepto constitucional, y al amparo del mismo, el Gobierno y el Landtag suscribieron el 13 de diciembre de 1995 un detallado Acuerdo sobre el procedimiento de tramitación, del que quizá merezca la pena destacar el punto 8, con arreglo al cual si el Gobierno se apartara de la opinión del Landtag, “informará a la Comisión competente sobre los motivos determinantes” (GBI 26.1.96). También la nueva Constitución del Land Mecklenburg-Vorpommern, de 23 de mayo de 1993 obliga al Gobierno del Land a mantener adecuadamente informado a su Parlamento sobre sus actividades en las Comunidades Europeas y sus instituciones (art. 39.1).

Lejos, como decíamos, de regulaciones de alcance comparable están nuestros Parlamentos autonómicos, situados todavía en un nivel de reconocimiento (en el que también cabría ubicar a los Consejos regionales italianos) bastante inferior.

Únicamente, tres Comunidades Autónomas han hecho preceptiva a través de

norma de rango legal la intervención de sus respectivas Asambleas en asuntos europeos, aunque sólo en algunos de ellos. Se trata de Cantabria, Madrid y Aragón (A. Arce Janáriz: 1996, 663; D. Ordóñez Solís: 1997, 17).

a) En Cantabria, la Ley 2/94 requiere que los proyectos de programas operativos sean aprobados por Ley (desde luego, aunque el objetivo sea enteramente compartible, el procedimiento, en cambio, no es el más idóneo), así como la remisión a la Cámara regional, para su debate, de la distribución por ejes de los fondos del FEDER antes de proponerla a la Administración Central (art. 2).

b) En Madrid, la Ley 8/94 también impone el debate parlamentario previo de los planes y proyectos de programas operativos (art. 2.3), aunque no por el procedimiento legislativo, sino a través del procedimiento propio de los planes (que, al ser de control, resulta más adecuado); requiere, además, debate parlamentario previo de la distribución por ejes de los fondos que participen en los proyectos incluidos en programas operativos (art. 2.4); y añade, en fin, el deber para el Consejo de Gobierno de informar a la Asamblea de las convocatorias y resultados de los Comités de seguimiento y evaluación (art. 3.1), así como de remitirle informes anuales de balances de aplicación de los fondos e informes trienales de balance en relación con los objetivos de cohesión económica y social, sobre los que delibera la Comisión de Economía y Empleo, “al objeto de realizar el correspondiente análisis y evaluación, que se remitirá al Consejo de Gobierno al objeto de su inclusión en los informes definitivos” (art. 3.4).

c) Finalmente, en Aragón, la Ley 9/94 obliga al Consejo de Gobierno a remitir a las Cortes Regionales para debate previo la distribución por ejes de los fondos (art. 2.3), así como información trimestral a la Comisión de Economía de eventuales modificaciones de planes y proyectos de programas operativos (art. 2.4).

Por otro lado, Comisiones parlamentarias específicamente dedicadas a asuntos europeos sólo operan actualmente en las Comunidades Valenciana y de Madrid, en el Principado de Asturias, en Castilla y León, Cataluña y Canarias y en el País Vasco (considerando como tal la Comisión de Acción Exterior de su Parlamento). En La Rioja, se ha presentado, pero todavía no ha sido debatida, una solicitud de creación de una Comisión Especial para el estudio y posterior dictamen de la gestión de los Fondos Europeos correspondientes al Programa LEADER I (BODGR, Serie D, núm. 76).

Las Comisiones parlamentarias, además de no estar generalizadas, carecen por ende de reflejo en los Reglamentos de las Cámaras respectivas. Su ausencia

es explicable en aquellos Parlamentos que prefieren ordenar la planta de Comisiones para cada Legislatura mediante acuerdos de las Mesas y Juntas de Portavoces. Pero esa justificación decae cuando, como es el caso más común, el Reglamento sí refiere una planta normalizada, aunque ampliable, de Comisiones. Por otro lado, ninguna de las Comisiones existentes es de carácter legislativo, de modo que cabe pensar que no sean las Comisiones dictaminantes en las iniciativas legislativas que resulten necesarias en ejecución de Derecho comunitario.

2. La situación es preocupante

a) De una parte, la transferencia de soberanía derivada de la integración –si se admite esa discutible pero generalizada caracterización (A. López Castillo: 1996, 92-100)– incluye transferencias de autonomía, que repercuten directamente sobre los haces competenciales autonómicos, mejor garantizados, en realidad, por las normas constitucionales que por las comunitarias, capaces, por el contrario, de desplegar sobre el volumen competencial de las Comunidades Autónomas un efecto erosionante sin duda significativo. Hasta tal punto es así que “no es exagerado decir por eso que la lucha que realmente importa a nuestras Comunidades Autónomas, como a los demás Entes territoriales de características análogas existentes en algunos Estados miembros de la Comunidad, no es la dirigida a desplazar al Estado respectivo, sino a preservar la vigencia de la Constitución” (F. Rubio Llorente: 1995, 94).

b) Por otro lado, el procedimiento de las Conferencias sectoriales implantado –con niveles de rendimiento desiguales (A. Hernández Lafuente y L. Ortúzar Andéchaga: 1995, 211-212; S. Salinas Alcega, J. M. Mairal Lacoma: 1995, 351-353)– por el Acuerdo de 30 de noviembre de 1994 de la Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas con el fin de articular la intervención de las Comunidades Autónomas en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado en los asuntos europeos y en la fase descendente de aplicación del Derecho comunitario no hace mención alguna de los Parlamentos autonómicos (R. Bustos Gibert: 1995, 169), pese a que parta de la idea, tempranamente difundida, de que las transferencias de autonomía implícitas en la integración se compensan con un “derecho de coparticipación” (S. Muñoz Machado: 1986, 85), derecho que, en lo que tiene de redefinición competencial (A. Pérez Calvo: 1993b, 264-265), no debiera ser ejercido sin el asentimiento y la evaluación de la representación democrática de cada Comunidad Autónoma.

c) Además, la política regional comunitaria, a través de los Fondos

Estructurales (FEDER, FSE, FEOGA-Orientación e IFOP) y del Fondo de Cohesión, que consumen en torno al 30% del Presupuesto de la Unión, incide de modo bien significativo sobre la políticas de las Comunidades Autónomas y su financiación, de la que, en efecto, representa una media sobre el conjunto de todas ellas de más del 5%, llegando en algún caso, como el de Asturias, a sobrepasar el 14% (D. Ordóñez Solís: 1997, 222). En el mismo ámbito de los Fondos Estructurales, las Comunidades Autónomas participan de forma cada vez más activa en la programación, a través de los Programas de Desarrollo Regional, y en la aplicación y gestión. Baste señalar dos datos: en el primer período de programación 1989-1993, las Comunidades Autónomas del objetivo nº 1 gestionaron el 33,8% del FEDER y las del objetivo nº 2, el 40%; el Gobierno de la Nación, a resultas del Acuerdo de investidura y gobernabilidad entre el PP y CiU, acaba de ofertar a las Comunidades Autónomas estar representadas en cincuenta y cinco de los comités que actúan ante la Comisión Europea, incluidos algunos de los más importantes comités consultivos y de gestión de los Fondos estructurales (D. Ordóñez Solís: 1997, 180-182). En todo ello la intervención de los Parlamentos autonómicos viene siendo mínima por no decir nula (D. Ordóñez Solís: 1997, 213).

d) Otro tanto cabría decir, en fin, respecto de los trabajos de las Administraciones autonómicas en el Comité de las Regiones, que no siempre ocupan, pese a su importancia, el tiempo que merecerían en las deliberaciones parlamentarias; o de la proliferación de las Oficinas regionales en Bruselas, para las que debiera desde luego generalizarse, una vez que el Tribunal Constitucional ha dado vía libre (STC 165/94), la plena naturaleza administrativa, con el fin de no facilitar, mediante fórmulas mercantiles como las que se han utilizado o aún se utilizan (C. Gutiérrez Espada: 1994, 206-224; 1995, 9-17; R. Trujillo Herrera: 1995, 114), la huida del control parlamentario; o de la densa malla tejida por el asociacionismo interregional, que, aunque, como la Asamblea de las Regiones de Europa y la Conferencia de Poderes Locales y Regionales de Europa, se desenvuelven orgánicamente fuera de lo que propiamente es la Unión Europea, sirven, no obstante, de nexo estable entre las unidades regionales y la Comunidad Europea (J. L. de Castro Ruano: 1994, 145-183); o, también dentro del asociacionismo interregional, de la cooperación transfronteriza, probablemente de mayor entidad que la cooperación interautonómica, pero libre, sin embargo, de los a veces extremadamente complejos procedimientos de control parlamentario a los que la colaboración entre Comunidades Autónomas está, en cambio, sometida.

e) La densidad que el déficit parlamentario alcanza ya en la actualidad no

hará sino aumentar todavía más en el nada improbable caso de que el principio de subsidiariedad termine por incrementar la intervención regional.

Ciertamente, el principio de subsidiariedad no está exento en el ámbito de la Unión Europea de algunas ambigüedades: las mismas, en realidad que, desde siempre, lo han envuelto en los modelos federales de los que se ha tomado (D. J. Edwards: 1996, 563-583). No deja de ser significativo en ese sentido que su plasmación en el Tratado de Maastricht (art. 3b) se debiera, al mismo tiempo, al Reino Unido, para contener a la Unión, y a Alemania, para contentar a los Länder, y su ambivalencia posiblemente admita tanto una interpretación unificadora, que propicie la expansión de las competencias de la Unión para que ésta lleve a término sus fines (art. 3b), como una interpretación de signo contrario, que retraiga su flujo, apelando al objetivo de aproximar las instituciones al ciudadano (Preámbulo). La interpretación auténtica depende, en última medida del énfasis político y de su preferencia, bien por un registro digamos “esencialista”, que haga del escalonamiento de los niveles decisores –regional, primero; nacional, después, y, sólo en última instancia, comunitario– un valor en sí mismo, bien por un registro más “funcionalista”, que, sin jerarquía previa alguna, confíe la decisión al nivel más eficiente (Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo: 1997, 1).

No puede desconocerse tampoco que desde la primera referencia relevante al principio de subsidiariedad por el Consejo Europeo celebrado en Roma en diciembre de 1990 (M^a.L. Fernández Esteban: 1996, 13) hasta su última formulación en el Tratado de Amsterdam no se hace referencia expresa a las Regiones, y detrás de la omisión de la referencia explícita en el Tratado de Amsterdam podría verse el propósito deliberado de favorecer una mayor legitimidad a la expansión de la intervención comunitaria, como se quiso ver detrás de la omisión en el Tratado de Maastricht (J. Barnes Vázquez: 1993, 562).

En Amsterdam, fueron finalmente desoídas la sugerencias del Comité de las Regiones en el Dictamen (del que fue Ponente Jordi Pujol) sobre “La revisión del Tratado Constitutivo de la Unión Europea y del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea” de 21 de abril de 1995 (DOCE nº 100/1) y en el Dictamen Complementario (uno de cuyos Ponentes fue Manuel Fraga) de la Comisión 1 del Comité sobre “La aplicación del principio de subsidiariedad en la Unión Europea” (Ibidem). El Dictamen “lamenta que la formulación concreta de la subsidiariedad, que desarrolla el artículo 3 B del Tratado CE, limite dicho principio a un criterio para el ejercicio de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados”. Por su parte, el Dictamen Complementario llama la aten-

ción, a propósito de la definición del principio de subsidiariedad, sobre “la urgencia de incluir en su texto una mención explícita a las regiones y a los entes locales”.

Tampoco ha sido acogida en el texto del Tratado de Amsterdam la Declaración únicamente suscrita por Alemania, Austria y Bélgica, para cuyos Gobiernos “es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”.

Pero, a pesar de todo ello, aunque el principio de subsidiariedad sea ambivalente, y en esa medida de resultados poco predecibles (A. Sánchez Ruiz: 1996, 36), quizás no sea del todo aventurado anticipar que la presión interna de Regiones fuertes, como los Länder alemanes, en confluencia con manifestaciones ya explícitas en el seno de la Unión, como las mencionadas del Comité de las Regiones, terminará imponiendo la aplicación del principio en clave regional, por más que para ello haya de acudirse, en defecto de reconocimiento expreso del estrato regional, al objetivo declarado de aproximar el poder decisor al ciudadano, objetivo con el que, en efecto, sería escasamente coherente detener la subsidiariedad en el plano estatal (B. Vilà Costa: 1991,150; S. O’Leary, J. M^a. Fernández Martín, 1995, 313-314).

3. Sea como fuere, lo mismo si las Comunidades Autónomas se fortalecen en el proceso europeo o, aun no siendo así, consolidan simplemente el nivel ya conseguido, lo cierto es que, de no incorporar la componente parlamentaria que es propia de la forma de gobierno en cada una de ellas, el déficit democrático no hará más que expandirse. Una Europa de los Ejecutivos Regionales podrá estar más próxima a los ciudadanos que una Europa de los Ejecutivos estatales, pero no por ello será una Europa más democrática. El impulso democratizador en el seno de la Unión Europea debe alcanzar por igual a los tres escenarios: el europeo y el nacional, pero también el regional.

En España, este último demanda con urgencia pasar ya de las palabras a los hechos. En ese sentido, cabría pensar para nuestras Comunidades Autónomas en institucionalizar procedimientos parlamentarios que aseguren el seguimiento y evaluación estable por parte de los Parlamentos de las acciones de los Ejecutivos Regionales en el proceso europeo, tanto en su fase ascendente, como en su fase descendente. (I. Bullaín López: 1990, 251; M. Pérez González: 1994a, 337; R. Bustos Gisbert: 1995, 168-170)

Es cierto que el ámbito para intervenciones legislativas acaso no sea muy

amplio, aunque tampoco enteramente despreciable (D. Ordóñez Solís: 1994, 262-266). Pero, por reducido que sea, habrá que empezar por mantener enteramente centralizada la decisión normativa en el Parlamento. A ese respecto, no sería muy adecuado acudir de nuevo a la técnica de la delegación en el Gobierno, como, con ocasión de la integración, hicieron, imitando a las Cortes Generales, los Parlamentos Vasco y Catalán en sendas leyes de bases, que, una vez conocidos los escasos y breves decretos legislativos a que dieron lugar (M. Bassols Coma: 1988, 13-18; A. Navarro Munera: 1987, 141-152), desagregaron innecesariamente, dada la no muy ingente actividad legislativa de ambas Cámaras, la decisión parlamentaria, que habría debido, por el contrario, cubrir todos los contenidos normativos, asegurando la centralidad del Parlamento en esos primeros pero importantes momentos.

Por su parte, el ámbito para los procedimientos de control parlamentario no es en absoluto menor, pues la actividad que despliegan los Ejecutivos regionales en relación con el proceso europeo, es, según hubo ocasión de señalar, bastante considerable. No se trata, en modo alguno, de desplazar a los Gobiernos regionales de la interlocución europea. Se trata únicamente de garantizar que la interlocución regional en el ámbito europeo tenga la componente parlamentaria requerida por el principio democrático.

a) A ese fin, sería oportuno generalizar la implantación en cada Parlamento de una Comisión específica para asuntos europeos, dándole carácter permanente y legislativo, con respaldo en el Reglamento de la Cámara, cuando así sea necesario en función de la fórmula de creación de las Comisiones Permanentes.

Naturalmente, sería difícil encomendar a esa Comisión todos los asuntos relacionados con la Unión Europea que tengan incidencia en la Comunidad Autónoma de que se trate. Una concentración similar conllevaría inevitablemente el vaciamiento del fondo competencial de las Comisiones Permanentes Legislativas, a las que se les asigna el control de las políticas sectoriales autonómicas, en mayor o menor grado condicionadas, casi todas ellas, por las políticas comunitarias. Pero, pese a ello, sí hay una dimensión en la que una Comisión parlamentaria para asuntos europeos puede encontrar espacio propio: la dimensión institucional de los asuntos europeos.

El seguimiento periódico, mediante sesiones informativas o intercambio de información escrita, de la actividad institucional de los representantes de la Comunidad Autónoma con relieve europeo (Comité de las Regiones, Comités consultivos y de seguimiento de la Comisión, Conferencia Sectorial de Asuntos

Europeos), así como la evaluación, por el mismo procedimiento, de los asuntos europeos que por su generalidad no sean reconducibles a concretas políticas sectoriales para adoptar en su caso resoluciones o alcanzar conclusiones que manifiesten la posición de la Cámara podrían dar a la Comisión un ámbito propio. A fin de cuentas, una Comisión parlamentaria de esas características sería correlato de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, competente en los aspectos institucionales o generales que no tienen cabida en las Conferencias Sectoriales.

En la Junta General del Principado de Asturias, por ejemplo, la Comisión para Asuntos Europeos ha logrado en la presente Legislatura un funcionamiento bastante aceptable a partir de esas premisas, y, además de regularizar las comparecencias institucionales, que se celebran con ocasión de las reuniones del Comité de las Regiones y de la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, ha logrado, en particular, la colaboración del Consejo de Gobierno, que periódicamente le remite información de contenido europeo.

Se podría considerar, igualmente, además la posibilidad de que en asuntos asignados con carácter principal a una Comisión parlamentaria sectorial pudiera intervenir también, aunque en un trámite liminar, la Comisión para asuntos europeos cuando la cuestión de que se trate tenga implicaciones de política comunitaria especialmente acentuadas. La intervención consultiva de Comisiones en procedimientos de la competencia principal de otras está prevista en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios autonómicos, y podría dar juego en este ámbito de los asuntos europeos.

Es inútil no reconocer que los procesos europeos de decisión se desarrollan en ocasiones con arritmias, que se avienen mal a la dinámica parlamentaria, menos flexible que la administrativa (P. Pérez Tremps: 1997, 3970). Pero los Parlamentos autonómicos son reducidos, su funcionamiento es siempre menos complejo que el de una gran Cámara, y podría hacerse un esfuerzo de acompañamiento tanto por parte de los Gobiernos respectivos, que en cuanto conocieran la convocatoria de las instancias a las que estén llamados a acudir, deberían solicitar la comparecencia correspondiente, como por parte de los propios Parlamentos, reduciendo plazos y agilizando trámites.

También en esa misma dimensión institucional de los asuntos europeos, si finalmente llegara a hacerse del Senado una verdadera Cámara de las Autonomías, competente asimismo para los asuntos de la Unión Europea de incidencia regional, como parece ser que pretende la Ponencia que estudia su

reforma (J. Rigol i Roig: 1997, 20) –y habían sugerido ya algunas propuestas teóricas (J. Jáuregui: 1997, 26)–, la designación parlamentaria de la representación de la Comunidad Autónoma, que sería la que, sin desdibujar la naturaleza territorial de la Cámara Alta, mejor contrarrestaría el foco de déficit democrático de un Senado gubernamental (P. Pérez Tremps: 1996, 449; R. Punset Blanco: 1996, 466; 1997, 15; F. de Carreras Serra: 1996, 476; J. M. Castelles Arteche: 1996, 525; A. Saiz Arnaiz: 1997, 317), podría correr a cargo –fuera vía propuesta, fuera vía elección– de la Comisión para asuntos europeos. Las Asambleas autonómicas ganarían, de paso, ascendiente en el conjunto institucional de cada Comunidad Autónoma (I. Sánchez Amor: 1994, 104). Como lo ganarían también si, en el caso de que llegara a hacerse realidad la propuesta, bastante extendida, de legitimar a las Regiones ante el TJCE (J. Martín y Pérez de Nanclares: 1996, 76)

b) Como complemento de la actividad de la Comisión para asuntos europeos, convendría asegurar, en parecidos términos, que los representantes de las Comunidades Autónomas en las Conferencias Sectoriales, antes de acudir a sus reuniones, comparezcan en las Comisiones Sectoriales de los Parlamentos respectivos con el fin de que la posición de la Comunidad Autónoma no sea fijada exclusivamente por el Ejecutivo y, asimismo, que, una vez celebradas las reuniones de las Conferencias, mantengan informadas a las Comisiones sobre los asuntos tratados y sobre las posiciones mantenidas.

c) Incluso la Administración parlamentaria podría reflejar la dimensión europea con la creación de Oficinas de Asuntos Europeos, que, dotadas de personal cualificado al servicio de cada Cámara, asesoren a Grupos y Diputados. Ya se sabe que Oficinas de Asuntos Europeos suele haberlas en todas las Administraciones autonómicas (D. Ordóñez Solís: 1994, 266). Pero ni pueden alcanzar para las Cámaras la inmediatez que tendría una Oficina parlamentaria, ni tampoco estaría siempre del mismo modo garantizada su neutralidad, no ya hacia el Grupo que apoye al Gobierno, sino más bien frente a los que no lo hagan. No es infrecuente, por otro lado, la creación de Oficinas parlamentarias específicas en campos que, como el europeo, requieren una información particular y ágil. Basta pensar en las Oficinas Presupuestarias, por ejemplo. La realidad europea genera una documentación verdaderamente amplia y no siempre de fácil consulta y valoración. Una Oficina parlamentaria podría ayudar a las Cámaras autonómicas en su labor. Además, la Oficina parlamentaria habría de estar en permanente contacto con las Oficinas que las Administraciones autonómicas tienen abiertas en Bruselas.

4. El Documento del Encuentro de Presidentes de Parlamentos de Asambleas

Legislativas Europeas celebrado en Oviedo en el mes de octubre incluye entre sus objetivos medidas como las que aquí se han sugerido. Textualmente:

“Primero.- Conviene reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales un servicio de información que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales, en particular, sobre asuntos de la UE de transcendencia regional, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto.

“Segundo.- En la práctica actual de muchos Parlamentos Regionales ha dado buen resultado encomendar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones sectoriales de los Gobiernos Regionales con proyección europea a las respectivas Comisiones Parlamentarias Sectoriales, lo que podría ser un modelo para otros Parlamentos Regionales.

“Tercero.- Sería conveniente, no obstante, valorar la oportunidad de completar la planta de Comisiones parlamentarias sectoriales con una Comisión sobre Asuntos Europeos, encargada de las cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional o intersectorial y con facultad de dictaminar, sin carácter vinculante, en los procedimientos confiados a las Comisiones parlamentarias sectoriales.

[...]

“Octavo.- Puede ponderarse la funcionalidad de crear en la Administración de cada Asamblea una Oficina de Asuntos Europeos, que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara. La Oficina se encargaría de los intercambios de información sobre asuntos europeos con el resto de las Cámaras y podría mantener estrechas relaciones de colaboración con las Oficinas regionales en algunos de esos objetivos aparecidos, a su vez, ya enunciados en las “Tesis de

Stuttgart” de una manera bastante similar:

“1. La política de la Unión Europea (actos jurídicos, programas actividades) ejerce una influencia cada vez mayor, llegando hasta el nivel de los Länder y de las regiones, interviene en sus competencias y puede limitar considerablemente su margen de maniobra político y financiero. Los Länder y las regiones han reaccionado a esta evolución, esforzándose en conseguir derechos de participación en la gestión de los asuntos europeos. Esta participación no debe limitarse a los gobiernos y los poderes ejecutivos de los Länder y de las regiones. Los parlamentos regionales deben colaborar de manera decisiva en la elaboración de la política europea, en la medida que avanza la europeización de la política.

[...]

“4. Sobre la base de normas jurídicas, los gobiernos y los poderes ejecutivos de los Länder y de las regiones, deben informar periódicamente a sus parlamentos regionales correspondientes sobre los asuntos de la UE que tienen importancia regional, deben consultarlos así como tener en cuenta y justificar sus votos relativos a la tramitación de asuntos europeos en instituciones a nivel nacional (p. ej. segunda cámara) y a nivel de la UE (Consejo y Comité de las Regiones).

[...]

“7. Las medidas de organización interna tienen gran importancia para la “capacidad europea” de los parlamentos regionales:

-la competencia de una comisión para asuntos de la UE; esta comisión debe tratar también temas (transfronterizos) de cooperación regional.

-La implantación de una sección especial europea en la administración parlamentaria, responsable sobre todo de la recogida y elaboración de informaciones.

-Colaboradores en los grupos parlamentarios con competencia europea.

“8. Los Länder y las regiones han instalado en Bruselas oficinas de información que entretanto se han convertido en centros de comunicación muy útiles al servicio de los intereses regionales. Los parlamentos de los

Länder y las asambleas regionales deben estar representados en estas oficinas por personas de contacto.

“9. Sobre esta base, a los parlamentos de los Länder y a las asambleas regionales les será posible atribuir a la política europea el rango que ésta merece, en el sentido de que de acuerdo con el principio de subsidiariedad se tengan en cuenta los intereses regionales y se garantice a los Länder y a las regiones un margen propio de actuación política. Así, los Länder y las regiones contribuyen a la creación y al mantenimiento de un equilibrio “federal” adecuado entre los distintos niveles de la UE.

“10. El papel europolítico de los parlamentos de los Länder y de las asambleas regionales comprende, no en último lugar, el hecho de tener en cuenta adecuadamente los asuntos europeos en su relación con las ciudadanas y los ciudadanos de cada región. Como instituciones particularmente cercanas del ciudadano tienen la doble función de integrar los intereses de la población en el proceso de toma de decisión de la UE, así como de explicar y defender los resultados de la política europea frente al electorado. Los parlamentos de los Länder y asambleas regionales deben ayudar a evitar y eliminar irritaciones, temores y reservas no justificadas en este campo tan importante. Así contribuyen de una manera especialmente significativa a la legitimación de la UE y de su política.”

III

1. Si la incidencia de la Unión Europea en los Parlamentos regionales no ha alcanzado hasta la fecha el grado de intensidad que cabría esperar, aunque las cosas, según acaba de comprobarse, están cambiando de una forma bastante esperanzadora, la incidencia de los Parlamentos regionales en la Unión Europea ha sido por el momento todavía menor, si bien también algo parece estar comenzando a moverse en ese terreno. La apreciación aquí vale no sólo para las Asambleas de nuestras Comunidades Autónomas, sino, en general, para el resto de los Parlamentos regionales europeos, que, en este flanco, no han avanzado mucho más.

Es del todo evidente que los Parlamentos regionales no son interlocutores europeos y carecen de presencia directa en las instituciones de la Unión; aún en las de dimensión regional más acusada, como el Comité de las Regiones, con la única excepción en este último caso de los Parlamentos de los Länder austríacos, que cuentan con un representante (I. Seidl-Hohenveldern: 1994, 200).

Seguramente, debe ser así. Al fin y al cabo la representación, interior y exte-

rior, siempre ha sido competencia del Ejecutivo, y si alguna han de tener las Regiones en el contexto europeo, que no es propiamente un ámbito exterior (“pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como interno”: STC 165/1994, FJ 4), no se ve por qué tendría que ser diferente su régimen.

2. Ahora bien, eso no empece para que la representación de la Comunidad Autónoma, aún confiándola al Ejecutivo, sea asignada, en cada caso, con participación de la Asamblea Regional. Así, en el concreto caso del Comité de las Regiones, posiblemente el más significativo, se ha apuntado con razón que la coherencia democrática exigiría descartar el sistema actual basado en el nombramiento de los representantes regionales por los Estados miembros y optar por la elección, por las Asambleas regionales de titulares y suplentes (A. Mangas Martín: 1996, 271): entre otras cosas, se evitaría que en la sección de suplentes figuraran cargos no electos, como, en ocasiones, ha llegado a suceder (M. Pérez González: 1994b, 48).

3. Con todo, con ser importante esa penetración parlamentaria indirecta en las representaciones regionales europeas, la Unión se ofrece, además, como marco, cuya potencialidad está aún por explorar, para establecer redes de conexión permanente y estable entre sus diferentes tramos parlamentarios, incluido el regional. Si de lo que se trata, como ya quedó apuntado, es de garantizar la componente parlamentaria de la interlocución regional europea, debe la actuación de los Parlamentos asentarse sobre informaciones obtenidas de primera mano por ellos mismos, provistos de ese modo de elementos de juicio sólidos y fiables con los que ejercer adecuadamente las funciones de orientación y control de los Ejecutivos que les son propias.

La red de conexiones debería funcionar tanto horizontalmente, entre los Parlamentos regionales, como verticalmente, entre éstos, los Parlamentos nacionales y el Propio Parlamento Europeo, y debería centrarse preferentemente en el intercambio de información entre las distintas Cámaras, generando un flujo constante de datos y valoraciones compartidas, a la búsqueda de “estándares armonizadores” (F. J. Bastida Freijedo: 1997, 25). La informática abre hoy grandes posibilidades en ese terreno. Sólo falta voluntad política para sacarles partido. Una muestra: abrir a los Parlamentos autonómicos bases de datos del Parlamento Europeo (OVIDE, INFO-NEMO, OEIL, EPOQUE), actualmente ya al alcance de los Parlamentos nacionales. Intercambio, pues, de información sobre asuntos europeos entre las diferentes Cámaras Regionales y entre éstas, los

Parlamentos nacionales y el Parlamento europeo.

4. Pero además no habría por qué descartar a priori, sin indagar antes su efectiva viabilidad, el mantenimiento de contactos presenciales interparlamentarios.

a) Los encuentros podrían celebrarse en el seno de foros multilaterales. Tal sería el caso de la Conferencia de los Presidentes de las Asambleas Parlamentarias Europeas, que, al menos para la “miniconferencia”, en la que por el momento sólo participan los Presidentes de los Parlamentos nacionales de los Estados miembros y del Parlamento Europeo (L. Gil-Robles Casanueva: 1997, 319), podría abrirse a los Presidentes de Parlamentos regionales, que también podrían crear su propia conferencia y participar igualmente en las Conferencias de Parlamentos (Assises). Marcadamente, cabría pensar en la COSAC -”suenta a ruso, pero realmente corresponde a Conférence de Organs Spécialisés dans les Affaires Communautaires”, como explicó en la sesión de la Comisión Mixta de las Cortes Generales para las Comunidades Europeas de 4 de noviembre de 1993 su entonces Presidente, Marcelino Oreja Aguirre (DS Cortes Generales, Comisiones Mixtas, V Legislatura, núm 9), lugar de encuentro de los Parlamentos Nacionales y el Parlamento Europeo que podría dar cabida también a los Parlamentos regionales. La COSAC, aún cuando no ha logrado que sus declaraciones tengan carácter vinculante (L. Gil-Robles Casanueva: 1997, 320) ha recibido un importante reconocimiento en el Protocolo sobre la función de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea anexo al Tratado de Amsterdam:

[...]

“**4.** La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, en lo sucesivo denominada COSAC; creada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989, podrá dirigir a las instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, basándose, en particular, en los proyectos de textos jurídicos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan en común acuerdo presentarle, en función de la naturaleza del asunto de que se trate.

“**5.** La COSAC podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Se informará al Parlamento Europeo, al Consejo y a

la Comisión de cualquier contribución realizada por la COSAC con arreglo al presente apartado.

“6. La COSAC podrá presentar ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, así como de cuestiones relativas a los derechos fundamentales.

“7. Las aportaciones de COSAC no serán obligatorias para los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.”

b) Cabría pensar asimismo en encuentros bilaterales de Comisiones Sectoriales y de Asuntos Europeos pertenecientes a unos y otros Parlamentos. Contactos de este tipo se han revelado ya en la experiencia adquirida como la vía más fructífera de relaciones entre Comisiones Sectoriales de Parlamentos nacionales y Comisiones especializadas del Parlamento Europeo (L. Gil-Robles Casanueva: 1997, 318), y registra incluso algún precedente de reunión entre Parlamento Autonómico y Parlamento Europeo: representantes de las Cortes de Castilla-La Mancha en la Comisión de Derechos de la Mujer del Parlamento Europeo el 24 de abril de 1989 (Dirección de Estudios del Parlamento Europeo: 1996, 66).

c) Más concretamente, resultaría operativo hacer posible que comisionados de cada Cámara regional asistieran a las sesiones que celebraran las demás sobre asuntos europeos si fuere de interés concurrente, así como dar viabilidad a la asistencia a sesiones del Parlamento nacional respectivo y del Parlamento europeo, cuyos miembros podrían, a su vez, ser invitados a las sesiones de las Cámaras regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular. Seguramente, no sería tampoco inútil fomentar estancias de intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de experiencias y la posible homogeneización de usos y prácticas que alienten la formación de un fondo común de cultura parlamentaria.

De ahí podría arrancarse para explorar un camino en principio interesante, que, en sentido lato, cabría inscribir dentro del marco de lo que el actual Presidente del Congreso de los Diputados Español ha querido englobar y resaltar bajo el concepto de diplomacia parlamentaria, entendida como “el complejo entramado de relaciones institucionales e informales que vinculan a las Cámaras legislativas y a sus miembros” (F. Trillo-Figueroa: 1997, 11), una idea esta de la

diplomacia parlamentaria en la que quiso ampararse expresamente el Presidente de la Junta General del Principado de Asturias para convocar el Encuentro de Oviedo de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, según tuvo ocasión de señalar ante la Comisión para Asuntos Europeos de la Junta General (DS/C, IV Legislatura, núm. 226).

Si, en último término, la emergencia (emergencia, sí, aún con todas sus flaquezas) de las Regiones en Europa es trasunto de una más profunda cuestión cultural, de reconocimiento y protección de rasgos propios frente a los efectos homogeneizadores de la globalización (J. L. de Castro Ruano: 1994, 374-375), los Parlamentos, como expresión del pluralismo que sintetizan, encarnan, desde luego con más fidelidad que los Ejecutivos, lo que de específico pueda rastrear-se en cada Región. Mantener a los Parlamentos en contacto permanente puede, si no de forma inmediata, sí a la larga, desplegar o contribuir a desplegar considerables efectos integradores.

5. Es poco, sin embargo, lo que en este campo se ha hecho de momento. Aunque, como se apuntaba al inicio, algo parece estar comenzando a moverse.

En España, el Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea (BOCG, Senado, V Legislatura, Serie I, núm. 360) “considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos en las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficiencia en las resolución de los mismos”.

En la misma línea, los Coordinadores Autonómicos de Asuntos Europeos elaboraron, en la reunión celebrada en Zaragoza el 20 de enero de este año, para su debate en la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, una “Propuesta relativa a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales”, que concluía con la sugerencia de aprobar una “Declaración de la Conferencia relativa al contenido de las Cámaras Legislativas Regionales en la Unión Europea”, para anexarla al Tratado, del siguiente tenor:

“La Conferencia toma conciencia de que las competencias legislativas de las que disponen constitucionalmente los Länder en Alemania y en Austria; las Regiones en Bélgica; las Comunidades Autónomas en España y determinadas Regiones en Italia y Portugal se ven directamente afecta-

das por las competencias que el Tratado encomienda a las Instituciones de la Unión Europea.

“La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de las Cámaras Legislativas regionales en las actividades de la Unión Europea.

“Para ello conviene intensificar el intercambio de información y de contactos entre las Cámaras Legislativas regionales y el Parlamento Europeo, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones.

“Se hará extensivo a las Cámaras Legislativas regionales el sistema de información a los Parlamentos nacionales sobre los documentos de consulta y propuestas legislativas de la Comisión previsto en el Protocolo nº ... (*sic*).

“Asimismo, las Cámaras Legislativas regionales podrán estar representadas en las Delegaciones de los Parlamentos Nacionales en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC), conforme al procedimiento que internamente se determine.”

La propuesta, de la que no deja de llamar la atención la circunstancia de que procediera del ámbito de los Ejecutivos, valedores de esa forma del papel de los Parlamentos, no prosperó en la Conferencia Sectorial, en cuyo Pleno de 21 de abril de 1997, el Gobierno de la Nación manifestó que no la plantearía en la Conferencia Intergubernamental, aún cuando no descartó para el futuro soluciones “internas”, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales (P. Cervilla Martínez, D. Ordóñez Solís: 1997, 25).

También las ya referidas “Tesis de Stuttgart” subrayan la necesidad de propiciar la cooperación interparlamentaria entre los tres niveles regional, nacional, europeo:

[...]

“2. Por lo tanto, los Parlamentos de los Länder y las Asambleas regionales deben preocuparse de crear las premisas para jugar un papel eficaz en la política europea. Para esta “capacidad” europea es necesario

-Que los parlamentos Länder y las asambleas regionales dispongan a

tiempo de informaciones fiables sobre los de la UE, en particular de aquellas que son relevantes para los Länder y las Regiones.

-Que mantengan contactos regulares y relaciones de cooperación con otras instituciones a nivel regional, nacional y de la UE, que se ocupan de los asuntos de la UE.

-Que estén presentes como actores en la arena política de las decisiones europeas y sean aceptados y respetados como tales.

“3. Los Parlamentos de los Länder y asambleas regionales deben esforzarse en mantener contactos y cooperaciones regulares con otros parlamentos.

-La cooperación recíproca entre los parlamentos regionales puede ser ventajosa para la recogida y elaboración de las informaciones. Una importancia particular tiene la comunicación entre las distintas Comisiones, así como a nivel de los grupos parlamentarios y sus grupos de trabajo específicos.

-Las relaciones con el Parlamento Europeo deben incluir relaciones con las Comisiones pertinentes integrando también a los diputados del PE de cada región.

-Lo mismo es válido para las relaciones con el parlamento nacional.

-En relación con la futura institucionalización de la cooperación de parlamentos de los distintos niveles de la UE se debe involucrar a los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales.

[...]

“5. Una particular importancia tienen los contactos directos y periódicos –sobre todo de las comisiones–, con los servicios de la Comisión Europea que se ocupan de las cuestiones de importancia regional.”

Estas iniciativas no parecen haber cuajado por el momento en el espacio institucional europeo, y, en el corto y medio plazo, posiblemente haya que descartar que los objetivos enunciados encuentren reflejo normativo alguno. A pesar de todo, no parece que cunda el desaliento entre los Parlamentos regionales. Apenas tres días después de la firma solemne del Tratado de Amsterdam, el Encuentro de Oviedo de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas retoma la idea de los intercambios informativos entre los tres escenarios parlamentarios de la Unión Europea incluyendo expresamente el nivel regional:

[...]

“Cuarto.- Es conveniente fomentar vías para el intercambio de información entre las Comisiones Sectoriales y las Comisiones de Asuntos

Europeos de las diferentes Asambleas Legislativas regionales europeas, así como de éstas con las Comisiones de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.

“Quinto.- Cabría considerar la creación de una red informática abierta a todas las instituciones implicadas, que permitiera la consulta inmediata de los datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

“Sexto.- Se estimularán encuentros institucionales presenciales. Comisionados de cada Cámara Regional podrían asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Esa posibilidad debiera incluir igualmente la asistencia a sesiones del Parlamento Nacional respectivo y del Parlamento Europeo, cuyos miembros podrían ser invitados asimismo a las sesiones de las Cámaras regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular. Se valora favorablemente la posibilidad de institucionalizar la celebración de una Conferencia Parlamentos Regionales-Parlamento Europeo.

“Séptimo.- Serían útiles estancias de intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias que alienten la formación de un fondo común de parlamentarismo regional europeo.

[...]

“Noveno - Sin perjuicio de la posibilidad de mantener contactos bilaterales, se valora favorablemente la posibilidad de que las Comisiones sobre Asuntos Europeos de las Asambleas Legislativas Regionales estén representadas en la Conferencia de órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). De no ser viable esa representación, podría crearse una COSAC de nivel regional.

“Décimo.- Se valora también favorablemente la creación de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas. La Conferencia podría editar el Anuario “Parlamentos Regionales Europeos”, como instrumento de expresión y difusión del parlamentarismo regional en la Unión Europea. La Conferencia se celebrará anualmente. Su próxima reunión podría ser organizada por un Comité elegido en este Encuentro y que en enero/febrero del próximo año se ocuparía de la elección del lugar, fecha de realización y temas a abordar.”

Quizás con que este nuevo Documento de Oviedo sirva para mantener viva la sensibilidad acerca de la necesidad de integrar a los Parlamentos regionales en el proceso europeo sea suficiente para valorarlo positivamente. Tal vez, a fuerza de fracasar, acabe finalmente por alcanzarse algún éxito. La construcción de las instituciones no es fácil. Requiere habilidad y constancia para encontrar ponderadamente el equilibrio, siempre delicado, entre la exploración de nuevas configuraciones (exploration) y el perfeccionamiento de las ya existentes (exploitation) (G.P. Lanzara: 1997, 32). Por ello, comenzar con ensamblajes estructurales blandos como los que representan las Tesis de Stuttgart o el Documento de Oviedo no sea del todo desafortunado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aláez Corral, B.: “Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional Federal Alemán de 12 de Octubre de 1993”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 243-278.
- Andrés Sáenz de Santamaría, M^a. Paz: “El Derecho de la Unión Europea y la Distribución de Competencias” en AAVV, *El Funcionamiento del Estado Autonómico*, Madrid, MAP, 1996, págs. 145-176.
- Arce Janáriz, A.: “Insuficiencias del control parlamentario en las Comunidades Autónomas”, en AAVV, *Informe Comunidades Autónomas*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1996, págs. 639-666.
- Barnes Vázquez, J.: “El Principio de Subsidiariedad y las Regiones Europeas. Las Comunidades Autónomas”, en J. Barnes Vázquez (Coord.), *La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la Organización Administrativa de los Estados Miembros*, Madrid, Civitas, 1993, págs. 509-596
- Bassols Coma, M.: “La adecuación del Derecho de Cataluña al Derecho de las Comunidades Europeas: la Ley 4/1986, de 10 de marzo”, *Noticias/C.E.E.*, núm. 38, 1988, págs. 13-18
- Bastida Freijedo, F. J.: *Parlamentos Regionales e Integración Europea: Informe para el Encuentro de Oviedo de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*, 6/7 octubre 1997, inédito amablemente facilitado por el autor.
- Boxtael, J. L. Van: “La Participación de las Comunidades y las Regiones Belgas en la Elaboración y Ejecución de Decisiones de la Unión Europea”, en M. Pérez González (Dirig.), *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz, IVAP, 1994, págs. 273-314.
- Bullaín López, I.: *Las Regiones Autónomas de la Comunidad Europea y su Participación en el Proceso de Integración*, Oñati, IVAP, 1990.
- Bustos Gisbert, R.: “Un paso más hacia la participación autonómica en asuntos europeos. El Acuerdo de 30 de Noviembre de 1994”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 45, 1995, págs. 153-172.
- Bustos Gisbert, R.: *Relaciones Internacionales y Comunidades Autónomas*, Madrid, CEC, 1996.
- Carreras Serra, F. de: “Las funciones del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, en AAVV, *Ante el Futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 1996, págs. 469-479.
- Castelles Arteche, J. M.: “El Senado y el reconocimiento del hecho diferencial”, en AAVV, *Ante el Futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 1996, págs. 525-536.

- Castro Ruano, J. L. de: La emergente participación política de las Regiones en el proceso de construcción europea”, Vitoria-Gasteiz, IVAP,1994.
- Cervilla Martínez, P. , Ordóñez Solís, D.: La participación de los Parlamentos Autonómicos Españoles en la Integración Europea, Ponencia en la Conferencia del Landtag de Baden-Württemberg en Cooperación con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tubinga 5-7 de mayo de 1997: en prensa (original amablemente facilitado por sus autores).
- Cienfuegos Mateo, M.: “La Comisión Mixta para la Unión Europea: análisis y balance de una década de actividad en el seguimiento de los asuntos comunitarios”, Gaceta Jurídica de la CE, D-27, 1997, págs. 7-69.
- Daranas, M.: “La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, Noticias/CEE, núm. 37, 1988, págs. 19-45.
- Dastis Quecedo, A.: “La Administración Española ante la Unión Europea”, Revista de Estudios Políticos, núm. 90, 1995, págs. 323-349.
- Dirección General de Comisiones y Delegaciones del Parlamento Europeo: Las Comisiones de los Parlamentos de los Estados Miembros Especializadas en Asuntos Europeos, Bruselas, 1995.
- Dirección General Estudios del Parlamento Europeo: Prespectives de la Coopéracion entre le Parlement européen et los Parlements Nationaux, Serie Politique, W-19, Bruselas, 1996.
- Dirección General Estudios del Parlamento Europeo: The División of Competences in the European Unión, Political Series, W-26, Luxemburgo, 1997.
- Edwards, D. J.: “Fearing Federalism’s Failure: Subsidiarity in the European Union, The American Journal of Comparative Law, 44, 1996, págs. 537-583.
- Fernández Esteban, M^a. L.: El principio de subsidiariedad en el Ordenamiento Europeo, Madrid, Mc Graw-Hill, 1996.
- Fernández Pérez, B.: Informe sobre la Convocatoria de una “Conferencia de Asambleas Legislativas y Parlamentos Regionales de los Estados Miembros de la Unión Europea”, Oviedo, 1997, inédito (original amablemente facilitado por su autor).
- Gil-Robles Casanueva, L.: “Las relaciones entre el parlamento europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales, en J. M^a. Gil-Robles Gil-Delgado (Dirig), Los Parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo, Madrid, Cyan, 1997, págs. 312-324.
- Gutiérrez Espada, C.: “La búsqueda de las Comunidades Autónomas de su “presencia” directa en y ante las Comunidades Europeas”, Gaceta Jurídica de la CE, D-22, núm. 139, págs. 169-228.
- Gutiérrez Espada, C.: “Las Oficinas autonómicas y la STC 165 de 26 de mayo de 1994”, Noticias de la Unión Europea, núm. 127-128, 1995, págs. 9-17.
- Hernández Lafuente, A., Ortúzar Andéchaga, L.: “Algunas conclusiones sobre

- las perspectivas operativas y de evolución del modelo” en AAVV, *La participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos comunitarios europeos*, Madrid, MAP, 1995.
- Hofmann, R.: “Alemania, los Länder Alemanes y el Derecho Comunitario”, en J. Barnes Vázquez (Coord.), *La Comunidad Europea, la Instancia Regional y la Organización Administrativa de los Estados Miembros*, Madrid, Civitas, 1993, págs. 35-94.
 - Jáuregui, G.: “La reforma del Senado y la participación de las Comunidades Autónomas en la Unión Europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 47 (II), 1997, págs. 11-32.
 - Lanzara, G. F.: “Perché è difficile costruire le istituzioni”, *Rivista Italiana di Scienza Política*, 1997-1, págs. 3-48.
 - López Castillo, A.: *Constitución e integración*, Madrid, CEC, 1996.
 - Mangas Martín, A.: “La Conferencia Intergubernamental: el ser o no ser de la Unión Europea en el siglo XXI”, *Anuario Jurídico de la Rioja*, núm. 2, 1996, págs. 255-285.
 - Marcuello Moreno, J.: “La participación del Parlamento en el control y seguimiento del Derecho Comunitario. La Comisión Mixta Congreso-Senado para la Unión Europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 141, 1996, págs. 15-22.
 - Martín Martínez, M. M^a.: “El control parlamentario en la política comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, vol. 22, 1995, págs. 445-474.
 - Martín y Pérez de Nanclares, J.: *La posición de las Comunidades Autónomas ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Oñati, IVAP, 1996.
 - Molina del Pozo, C.: “El control parlamentario nacional sobre los actos normativos emanados de las instituciones de la Unión Europea”, en C.F. Molina del Pozo (Coord.), *España en la Europa Comunitaria: balance de diez años*, Madrid, Centros de Estudios Ramón Areces, 1995.
 - Muñoz Machado, S.: *El Estado, el Derecho interno y la Comunidad Europea*, Madrid, Civitas, 1986.
 - Navarro Munera, A.: “Análisis comparado de las Leyes del Estado, del País Vasco y de Cataluña de delegación en los respectivos Gobiernos para la aplicación del Derecho Comunitario Europeo”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 19, 1987, págs. 141-152.
 - O’Leary, S., Fernández Martín, J. M^a.: “¿Hacia la Europa de las Regiones? El principio de subsidiariedad, la integración europea y el futuro de las entidades subestatales”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 90, 1995, págs. 299-322.
 - Ordóñez Solís, D.: *La ejecución del Derecho Comunitario Europeo en España*, Madrid, Civitas, 1994.
 - Ordóñez Solís, D.: “Administraciones nacionales e integración europea”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 136, 1996, págs. 3-83.

- Ordóñez Solís, D.: Régimen jurídico y gestión administrativa de los Fondos Estructurales Europeos, 1997, en prensa (original amablemente facilitado por el autor).
- Otto, I. de: “Sobre la naturaleza del Estado de las Autonomías y la relación entre Constitución y Estatutos”, *Autonomías*, núm. 1, 1985, págs. 9-19.
- Pérez Calvo, A. (a): *Estado autonómico y Comunidad Europea*, Madrid, Tecnos, 1993.
- Pérez Calvo, A. (b): “Participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la posición que el Estado ha de trasladar a las instituciones comunitarias”, *Documentación Administrativa*, núm. 232-233, 1993, págs. 247- 270.
- Pérez González, M.(a): “La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas: un ensayo de recapitulación”, en M. Pérez González (Dirig.), *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz, IVAP, 1994, págs. 325-342.
- Pérez González, M.(b): “Algunas observaciones sobre el Comité de las Regiones y su función en el proceso de construcción de la Unión Europea”, *Revista de Instituciones Europeas*, núm. 21, 1994, págs. 31-60.
- Pérez Tremps, P. : “ La Reforma del Senado ante la Unión Europea”, en AAVV, *Ante el Futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònòmic,1996, págs. 433-451.
- Pérez Tremps, P.: “Unión Europea y Comunidades Autónomas”, en A. Jiménez-Blanco, J. Martínez-Simancas (Dirig.), *El Estado de las autonomías. Los sectores productivos y la organización territorial del Estado*, vol IV, Madrid, Centro de Estudios Ramón Areces, 1997, págs. 3956-3986.
- Punset Blanco, R.: “Senado, Comunidades Autónomas y Unión Europea”, en AAVV, *Ante el Futuro del Senado*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònòmic,1996, págs. 453-468.
- Punset Blanco, R.: *Sobre la posible participación europea de las Asambleas Autonómicas a través del Senado*, Informe para el Encuentro de Oviedo de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, 6/7 octubre 1997, inédito amablemente facilitado por el autor.
- Rigol i Roig, J.: “Reforma del Senado y Estado de las autonomías”, *El País*, 10.9.1997, pág. 20.
- Rojo Salgado, A.: *La exigencia de participación regional en la Unión Europea*, Madrid, CEC, 1996.
- Rubio Llorente, F.: “Las Comunidades Autónomas y la Comunidad Europea”, *Autonomías*, núm. 20, 1995, págs. 91-102.
- Saiz Arnaiz, A.: “El Senado y las Comunidades Autónomas”, *R.V.A.P.*, núm 41, 1995, págs. 293-321.

- Salas Hernández, J., Betancor Rodríguez, A.: “La incidencia organizativa de la integración europea en la administración española”, *Revista de Administración Pública*, núm. 125, 1991, págs. 495-538.
- Salinas Alcega, S., M. Mairal Lacoma, J.: “Comunidades Autónomas y Comunidades Europeas, con especial referencia a la Conferencia Sectorial para los asuntos relacionados con las Comunidades Europeas”, *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 6-7, 1995, págs. 317-353.
- Sánchez Amor, I.: “El Senado y las Comunidades Autónomas. Crónica de un desencuentro”, en AAVV, *La Reforma del Senado*, Madrid, CEC, 1994, págs. 75- 130.
- Sánchez Ruiz, A.: “Comunidades Autónomas, Unión Europea y subsidiariedad: algunas reflexiones”, *Noticias de la Unión Europea*, núm. 138, 1996, págs. 25-36.
- Secretaría General de Acción Exterior del Gobierno Vasco: *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones Cantones y Comunidades Autónomas: Código Comparado*, vol. II, Vitoria-Gasteiz, IVAP, 1996.
- Seidl-Hohenveldern, I.: “Los Länder austríacos y la Unión Europea”, en M. Pérez González (Dirig.), *La Acción Exterior y Comunitaria de los Länder, Regiones, Cantones y Comunidades Autónomas*, vol. I, Vitoria-Gasteiz, IVAP, 1994, págs. 171-200.
- Staudigl, F.: “El papel de los Länder austríacos en el proceso de integración europea”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 38, 1994, págs. 287- 307.
- Suay Rincón, J.: “La participación del Parlamento como órgano de control en el proceso de formación y ejecución del Derecho comunitario: La Comisión Mixta para las Comunidades Europeas”, *Noticias/C.E.E.*, núm. 63, 1990, págs. 57-66.
- Trillo-Figueroa, F.: “La diplomacia parlamentaria”, *El País*, 2.4.97, pág. 11.
- Trujillo Herrera, R.: “Reflexiones sobre las oficinas de las Comunidades Autónomas en el seno de la Unión Europea y papel que han de jugar las CCAA en la Europa nacida en Maastricht”, *Revista de Estudios Europeos*, núm. 9, 1995, págs. 103-116.
- Vernet i Llobet, J.: *El sistema federal austriaco*, Madrid, Marcial Pons, 1997.
- Vilá Costa, B.: “El problemático proceso de integración comunitaria: ¿qué modelo de Europa?”, *Anuario CIDOB*, 1991, págs. 137-152.

ANEXO

1. Protocolo sobre la función de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea, anexo al Tratado de Amsterdam

Las Altas partes contratantes,

RECORDANDO que el control que realiza cada parlamento nacional de la actuación de su propio Gobierno con respecto a las actividades de la Unión depende de la organización y prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro,

DESEANDO, no obstante, impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés,

HA CONVENIDO en las disposiciones siguientes, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea:

1. Información a los parlamentos nacionales de los Estados miembros

1. Todos los documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones) se transmitirán puntualmente a los parlamentos nacionales de los Estados miembros.

2. Las propuestas legislativas de la Comisión, definidas por el Consejo de conformidad con el artículo 151 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, estarán disponibles con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba en la forma adecuada.

3. Entre el momento en que la Comisión presente al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa una propuesta de una medida que deba adop-

tarse en virtud del Título VI del Tratado de la Unión Europea en todas sus versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien un acto, o bien una posición común, de conformidad con los artículos 189 B o 189 C, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acta o la posición común.

II. Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios

4. La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios, en lo sucesivo denominada COSAC; creada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989, podrá dirigir a las instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, basándose, en particular, en los proyectos de textos jurídicos que los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros decidan en común acuerdo presentarle, en función de la naturaleza del asunto de que se trate.

5. La COSAC podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas. Se informará al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión de cualquier contribución realizada por la COSAC con arreglo al presente apartado.

6. La COSAC podrá presentar ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, así como de cuestiones relativas a los derechos fundamentales.

7. Las aportaciones de COSAC no serán obligatorias para los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición.

III. Tesis de Stuttgart sobre el papel europolítico de los parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales

1. La política de la Unión Europea (actos jurídicos, programas, actividades) ejerce una influencia cada vez mayor, llegando hasta el nivel de los Länder y de las regiones, interviene en sus competencias y puede limitar considerablemente su margen de maniobra político y financiero. Los Länder y las regiones han reaccionado a esta evolución, esforzándose en conseguir derechos de participación

en la gestión de los asuntos europeos. Esta participación no debe limitarse a los gobiernos y los poderes ejecutivos de los Länder y de las regiones. Los parlamentos regionales deben colaborar de manera decisiva en la elaboración de la política europea, en la medida que avanza la europeización de la política.

2. Por lo tanto, los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales deben preocuparse de crear las premisas para jugar un papel eficaz en la política europea. Para esta “Capacidad europea” es necesario

-que los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales dispongan a tiempo de informaciones fiables sobre los asuntos de la UE, en particular de aquellas que son relevantes para los Länder y las regiones.

-que mantengan contactos regulares y relaciones de cooperación con otras instituciones a nivel regional, nacional y de la UE, que se ocupan de los asuntos de la UE.

-que estén presentes como actores en la arena política de las decisiones europeas y sean aceptados y respetados como tales.

3. Los parlamentos de los Länder y asambleas regionales deben esforzarse de mantener contactos y cooperaciones regulares con otros parlamentos.

-La cooperación recíproca entre los parlamentos regionales puede ser ventajosa para la recogida y elaboración de las informaciones. Una importancia particular tiene la comunicación entre las distintas comisiones, así como a nivel de los grupos parlamentarios y sus grupos de trabajo específicos.

-Las relaciones con el Parlamento Europeo deben incluir las relaciones con las comisiones pertinentes, integrando también los diputados del PE de cada región.

-lo mismo es válido para las relaciones con el parlamento nacional.

-en relación a la futura institucionalización de la cooperación de parlamentos de distintos niveles de la UE, se debe involucrar a los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales.

4. Sobre la base de normas jurídicas, los gobiernos y los poderes ejecutivos de los Länder y de las regiones, deben informar periódicamente a sus parlamentos regionales correspondientes sobre los asuntos de la UE que tienen importancia regional, deben consultarlos así como tener en cuenta y justificar sus votos relativos a la tramitación de asuntos europeos en instituciones a nivel nacional (p. ej. segunda cámara) y a nivel de la UE (Consejo y Comité de las regiones).

5. Una particular importancia tienen los contactos directos y periódicos -sobre todo de las comisiones-, con los servicios de la Comisión Europea que se ocupan de las cuestiones de importancia regional.

6. Aunque el Comité de las Regiones está limitado en sus competencias, los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales deben contribuir a reforzar su potencial de desarrollo y, por consiguiente, su posición en el sistema de toma de decisiones de la UE. Esto comprende, en particular, la ampliación de los derechos obligatorios de ser consultado, la extensión de la consultación al Parlamento Europeo, un derecho propio de accionar ante el Tribunal de Justicia Europeo y una estructura organizativa autónoma. Los miembros del Comité de las Regiones deben tener un mandato electoral o ser directamente responsables ante una corporación de representantes elegidos.

7. Las medidas de organización interna tienen gran importancia para la “capacidad europea” de los parlamentos regionales:

- La competencia de una comisión para asuntos de la UE; esta comisión debe tratar también temas (transfronterizos) de cooperación regional.

- La implantación de una sección especial europea en la administración parlamentaria, responsable sobre todo de la recogida y elaboración de informaciones.

- Colaboradores en los grupos parlamentarios con competencia europea.

8. Los Länder y las regiones han instalado en Bruselas oficinas de información que entretanto se han convertido en centros de comunicación muy útiles al servicio de los intereses regionales. Los parlamentos de los Länder y las asambleas regionales deben estar representados en estas oficinas por personas de contacto.

9. Sobre esta base, a los parlamentos de los Länder y a las asambleas regionales les será posible atribuir a la política europea el rango que ésta merece, en el sentido de que de acuerdo con el principio de subsidiariedad se tengan en cuenta los intereses regionales y se garantice a los Länder y a las regiones un margen propio de actuación política. Así, los Länder y las regiones contribuyen a la creación y al mantenimiento de un equilibrio “federal” adecuado entre los distintos niveles de la UE.

10. El papel europolítico de los parlamentos de los Länder y de las asambleas regionales comprende, no en último lugar, el hecho de tener en cuenta adecuadamente los asuntos europeos en su relación con las ciudadanas y los ciudadanos de cada región. Como instituciones particularmente cercanas del ciudadano tienen la doble función de integrar los intereses de la población en el proceso de toma de decisión de la UE, así como de explicar y defender los resultados de la política europea frente al electorado. Los parlamentos de los Länder y asambleas regionales deben ayudar a evitar y eliminar irritaciones, temores y reservas no justificadas en este campo tan importante. Así contribuyen de una manera especial-

mente significativa a la legitimación de la UE y de su política”.

***IV. Documento de Oviedo
sobre las Asambleas Legislativas Regionales
en la Unión Europea***

Los Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas reunidos en el Encuentro de Oviedo de 6 y 7 de octubre de 1997 sobre las Asambleas Legislativas Regionales en la Unión Europea

1. Considerando que la Unión Europea no debe ser un freno para el principio democrático, sino que ha de contribuir, por el contrario, a su perfeccionamiento.

2. Considerando que para fortalecer el principio democrático, las regiones de los Estados miembros que disponen de asambleas con capacidad legislativa deben participar más en el proceso de integración europeo y que, tanto a nivel nacional como europeo, se les deberían conceder derechos de intervención en cuestiones de la integración europea.

3. Considerando, además, la participación de las regiones en las que las personas están arraigadas y encuentran su identidad contribuirá a una mayor proximidad del ciudadano a la Unión.

4. Considerando que, además de a los Gobiernos Regionales, se les deberían conceder, asimismo, a los Parlamentos Regionales posibilidades de participación, ya que, como instituciones especialmente próximas al ciudadano, les corresponde un importante papel mediador entre los ciudadanos y la Unión Europea.

5. Considerando que el ámbito regional no ha de quedar desconectado de los niveles europeo y nacional, pues su adecuada imbricación es, por el contrario, imprescindible para la efectiva realización del principio democrático en el seno de la Unión.

6. Considerando que una configuración adecuada de las relaciones entre esos tres escenarios es prioritaria para una mejor articulación del principio de subsidiariedad, sobre el que habrá de descansar la distribución competencial dentro de la Unión.

7. Convencidos además de que las relaciones de cooperación entre las insti-

tuciones parlamentarias favorecen el entendimiento de los pueblos y la consolidación y el fortalecimiento de la democracia a través del acervo enriquecedor del mutuo intercambio de las experiencias propias.

8. Convencidos también de que las instituciones parlamentarias regionales pueden, por su proximidad a los ciudadanos, aportar valiosas contribuciones al patrimonio de amistad que debe fomentarse en el seno de la Unión.

9. Estimando por otro lado que la acción europea de los Gobiernos encuentra en la intervención de las instituciones parlamentarias el refuerzo de legitimidad que, en cuanto directa expresión del principio democrático, aquéllas representan.

10. Estimando igualmente que la intervención parlamentaria es expresión de una voluntad de cooperación leal con los Gobiernos orientada a la más profunda consecución de las exigencias ineludibles del principio democrático.

11. Valorando como referente la Carta Comunitaria de la Regionalización aprobada por Resolución del Parlamento Europeo de 18 de noviembre de 1988, cuyo artículo 25 declara que “las Regiones participarán en la formación de la posición de los Estados en las instancias Comunitarias dentro del ámbito de sus competencias o cuando los temas a tratar afecten directamente a sus intereses” asegurando los Estados a las Regiones “mecanismos de información rápida y amplia de los proyectos comunitarios”, así como “mecanismos de concertación sectorial ágiles y eficaces”.

12. Valorando igualmente como referente la Declaración de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) adoptada en Basilea el 4 de diciembre de 1996, cuyo artículo 12.10 prescribe que “Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos”.

13. Valorando asimismo que los asistentes ratifican las reivindicaciones de las “Tesis de Stuttgart sobre el papel en la política europea de las asambleas y parlamentos regionales”, aprobadas el 6 de mayo de 1997 en la sede del Landtag de Baden-Württemberg, cuyo primer punto sostiene que “los Parlamentos Regionales deben colaborar en la elaboración de la política europea de manera decisiva.

14. Valorando también la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad incluida en el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997,

según la cual “Para los Gobiernos alemán, austriaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros, sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”. Confiando en que a esta Declaración se sumen todos los Estados que cuenten con Entidades Territoriales con poderes legislativos propios constitucionalmente reconocidos.

15. Valorando que las propuestas contenidas en este Documento persiguen profundizar en los principios de democracia y participación en el seno de la Unión y pueden conseguirse sin crear nuevos órganos ni complicar el proceso decisional de la Unión.

Entienden positivo coincidir en estos

OBJETIVOS

Primero.- Conviene reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias. Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales un servicio de información que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales, en particular, sobre asuntos de la UE de transcendencia regional, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto.

Segundo.- En la práctica actual de muchos Parlamentos Regionales ha dado buen resultado encomendar las tareas de seguimiento y evaluación de las acciones sectoriales de los Gobiernos Regionales con proyección europea a las respectivas Comisiones Parlamentarias Sectoriales, lo que podría ser un modelo para otros Parlamentos Regionales.

Tercero.- Sería conveniente, no obstante, valorar la oportunidad de completar la planta de Comisiones parlamentarias sectoriales con una Comisión sobre Asuntos Europeos, encargada de las cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional o intersectorial y con facultad de dictaminar, sin carácter

vinculante, en los procedimientos confiados a las Comisiones parlamentarias sectoriales.

Cuarto.- Es conveniente fomentar vías para el intercambio de información entre las Comisiones Sectoriales y las Comisiones de Asuntos Europeos de las diferentes Asambleas Legislativas regionales europeas, así como de éstas con las Comisiones de los Parlamentos Nacionales y del Parlamento Europeo.

Quinto.- Cabría considerar la creación de una red informática abierta a todas las instituciones implicadas, que permitiera la consulta inmediata de los datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate.

Sexto.- Se estimularán encuentros institucionales presenciales. Comisionados de cada Cámara Regional podrían asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Esa posibilidad debiera incluir igualmente la asistencia a sesiones del Parlamento Nacional respectivo y del Parlamento Europeo, cuyos miembros podrían ser invitados asimismo a las sesiones de las Cámaras regionales en asuntos de dimensión europea que les afecten de modo particular. Se valora favorablemente la posibilidad de institucionalizar la celebración de una Conferencia Parlamentos Regionales-Parlamento Europeo.

Séptimo.- Serían útiles estancias de intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas Asambleas, con el fin de contribuir al contraste de las experiencias que alienten la formación de un fondo común de parlamentarismo regional europeo.

Octavo.- Puede ponderarse la funcionalidad de crear en la Administración de cada Asamblea una Oficina de Asuntos Europeos, que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara. La Oficina se encargaría de los intercambios de información sobre asuntos europeos con el resto de las Cámaras y podría mantener estrechas relaciones de colaboración con las Oficinas regionales en Bruselas.

Noveno - Sin perjuicio de la posibilidad de mantener contactos bilaterales, se valora favorablemente la posibilidad de que las Comisiones sobre Asuntos Europeos de las Asambleas Legislativas Regionales estén representadas en la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC). De no ser viable esa representación, podría crearse una COSAC de nivel regional.

Décimo.- Se valora también favorablemente la creación de la Conferencia de

Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas. La Conferencia podría editar el Anuario “Parlamentos Regionales Europeos”, como instrumento de expresión y difusión del parlamentarismo regional en la Unión Europea. La Conferencia se celebrará anualmente. Su próxima reunión podría ser organizada por un Comité elegido en este Encuentro y que en enero/febrero del próximo año se ocuparía de la elección del lugar, fecha de realización y temas a abordar.

Undécimo.- Los Parlamentos Regionales abogarán por continuar el reforzamiento de la posición de la Comité del Regiones, en el que los Parlamentos Regionales deben estar representados adecuadamente.

Duodécimo.- Este Documento habría de elevarse a los Presidentes de los Parlamentos Nacionales, al Presidente del Parlamento Europeo, al Presidente de la Comisión Europea, al Presidente del Consejo de la Unión Europea, al Presidente del Comité de las Regiones, al Presidente del Consejo de Europa, al Presidente del Congreso de poderes locales y regionales de Europa, al Presidente de la Cámara de las Regiones del Consejo de Europa, al Presidente de la Asamblea de las Regiones de Europa y a cuantas Instituciones e instancias estén interesadas en los contenidos de esta Declaración.