

Miguel Tell Cremades  
LETRADO DEL PARLAMENTO EUROPEO

# LOS PARLAMENTOS DE EUROPA: UNA APROXIMACIÓN A SU COMPLEMENTARIEDAD EN LA GESTIÓN DEMOCRÁTICA DE LA UNIÓN EUROPEA

## SUMARIO

- I. PARLAMENTOS NACIONALES Y PARLAMENTO EUROPEO
- II. LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL PE

Resulta difícil, y quizá incompleto, analizar el encaje de los parlamentos de Europa en la arquitectura política de la Unión Europea (UE) sin hacer referencia a la dialéctica institucional que, desde hace ya bastantes años, está en el centro de la evolución constitucional de la Unión. Hoy se ha hecho evidente que, en lo que hace a sus Instituciones, la UE y sus Estados Miembros (EM) se encuentran embarcados en una delimitación y distribución de competencias y responsabilidades entre los distintos niveles de gestión. Y ello con la finalidad, esperamos algunos, de proporcionar una mayor claridad, control y participación del ciudadano en las cosas que le interesan.

El proceso de transformación del Estado Nacional en Europa se muestra con toda crudeza y grandeza, una vez más en la historia, en el seno de la UE. Este cambio, que para algunos es incluso desmembramiento, suscita temores o alivios según la particular perspectiva de cada uno. Evidentemente provoca resistencias en las administraciones y en los gestores políticos del sector desposeído de una función o responsabilidad (normalmente en el Gobierno central de los EM). Este proceso de desposeimiento, para unos, o de potenciación para otros, hacia Bruselas o hacia las regiones, parece sustentarse en una dinámica propia, alimentada de imperiosas necesidades y que, por ello, sobrevive a fortísimos intereses e inercias.

Desde que la UE se convierte en la *rex política* que es hoy e inicia la senda *constituyente* en la que nos hallamos surgen las tensiones entre dos de los niveles de organi-

zación social con los que cuenta el ciudadano comunitario: el estatal y el comunitario. A estos dos hay que añadir, ya en casi todos los EM, un tercero: el regional. Las razones que explican la aparición de estos tres niveles son muchas y no es éste el lugar para analizarlas o describirlas. Baste decir que las sociedades son cada vez más complejas y los ciudadanos exigen más y más a sus gestores políticos. El Estado nacional no puede responder adecuadamente a esas demandas y necesita asociarse con otros Estados de historia e intereses similares a los suyos; al mismo tiempo muchos EM albergan en su estructura grupos sociales homogéneos y relativamente diferenciados entre sí por idioma, cultura, geografía, etc. Por variadas razones históricas, por el avance de la expresión democrática, por el interés de las organizaciones nacionalistas y, también, por lógica organizativa y de gestión, esas comunidades, regiones, países o landers, reclaman su parte en la gestión de los asuntos públicos, que, no lo olvidemos, cada vez son más y de mayor complejidad.

La UE tiene que ser una organización democrática, más que eso, debe ser una organización cada vez más ejemplarmente democrática. Esto implica evidentemente cambios, resistencias y desafíos jurídicos y políticos. Una de ellos, y no el menos difícil, es la definición y reparto de poderes y responsabilidades entre esos tres niveles de organización que informan el mapa político de la mayoría de los EM.

El Tratado de la Unión Europea (TUE) introdujo el llamado Principio de subsidiariedad, luego retomado en Amsterdam y aún en proceso de concretización y de aplicación<sup>1</sup>. Es este, a mi modo de ver, un principio útil y la base de una buena organización federal o confederal<sup>2</sup> de Europa. El principio de subsidiariedad implica (en lo que hace a la Unión) que los EM conservan las competencias que están en condiciones de gestionar más eficazmente por sí mismos y transfieren a la Unión o a la Comunidad los poderes que no pueden ejercer de manera satisfactoria. Su adecuada aplicación

- 1 El principio de subsidiariedad comprende dos facetas: por una parte, autoriza una intervención de la Comunidad para resolver problemas transnacionales que no pueden ser solucionados por los Estados actuando por separado, en el respeto de los objetivos de la Comunidad; por otra, permite a los EM, gracias a una mejor adecuación del nivel de decisión y de intervención al objetivo perseguido, evitar un intervencionismo comunitario en aquellos casos en que no es necesario que la Comunidad legisle. Con la inserción de este principio en los Tratados se quiere aproximar la toma de decisiones en el interior de la Unión a los ciudadanos. El 25 de octubre de 1993 se firmó entre el PE, el Consejo y la Comisión un Acuerdo Interinstitucional sobre el procedimiento de aplicación del principio de subsidiariedad y el Tratado de Amsterdam tiene anejo un extenso Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.
- 2 Empleo aquí los términos federal o confederal por comodidad y con poco rigor *científico*. Creo que como decía J. Monet la Comunidad es una «forma política nueva». Puede que quizá se aproxime a la definición de Giscard D'Estaing: «una confederación de gestión parcialmente federativa». En cualquier caso, sí que estoy completamente de acuerdo con Philippe de la Schoutheete cuando dice que «la construcción europea se resiente mucho de la voluntad de aplicar categorías políticas antiguas a las formas políticas nuevas que se esfuerza en crear». P. DE SCHOUTHEETE. Une Europe pour tous. Editions Odile Jacob. Paris, 1997. Pág.33

solo podrá establecerse con la práctica, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Comunidades Europeas y el uso que del mismo se haga por las instituciones comunitarias y por los EM.

Si queremos unos poderes que actúen ajustados a Derecho y sean adecuadamente fiscalizados a todos los niveles, necesitamos asambleas que representen directamente a los ciudadanos y defiendan pertinentemente sus derechos en cada uno de los niveles de gestión. Ello implica naturalmente defender sus competencias y sus responsabilidades afinando con la práctica una correcta aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. «La provincia o la región antes que el Estado. Europa cuando los estados son impotentes. Cada nivel de gestión deberá según esta fórmula encontrar su nivel óptimo de gestión; desarrollar aquellas competencias en las que mejor puede servir al ciudadano»<sup>3</sup>.

El control parlamentario del Consejo (en tanto que institución colegiada y colegisladora que agrupa a los ejecutivos de los EM) y de la Comisión, corresponde primariamente al Parlamento Europeo, asamblea directamente elegida por los ciudadanos europeos con ese cometido. Sin embargo, para que ese control sea efectivo debe contar con el apoyo estratégico de los parlamentos nacionales (PN) y de los otros parlamentos legislativos y soberanos de la Unión.

Los PNs pueden controlar a sus ejecutivos —mejor o peor, según momentos y países—, pero les resultaría imposible —o muy difícil— controlar al Consejo de la Unión. En lo que hace a la Comisión Europea (CE) es al PE al que naturalmente le corresponde su fiscalización: proximidad, experiencia, medios materiales, humanos y legales, sin olvidar el sentido común, imponen que sea la institución comunitaria la encargada de someter a permanente escrutinio a las instituciones comunitarias. Es la cámara de Estrasburgo la que puede presionar, influir (moción de censura, interpelaciones orales y escritas, comparecencias de los Comisarios y altos funcionarios en comisiones parlamentarias y plenaria, etc.) y participar en la elaboración de la legislación comunitaria (procedimientos de codecisión, dictamen conforme, presupuestario, cooperación y consulta).

3 DE LA SCHOUTHEETE, Philippe, op. cit. Pág 68. Ver también págs.67 y siguientes para los orígenes históricos de la subsidiariedad. Ver también DELORS, Jacques. Le Nouveau Concert Européen. Paris. Odile Jacob, 1992 págs.163 a 176.

Los PN pueden y deben trasladar al PE su preocupación o interés sobre ésta o aquella política de la Unión. Lo mismo debería ser posible para los Parlamentos Regionales. Ambos deberán, no obstante, tener claro que el interés de la Unión es, en más de una ocasión, diferente del de alguno de sus EM o de la suma de algunos intereses particulares. Al menos así debería ser a mi juicio.

Es importante para el ahondamiento del parlamentarismo en Europa que el ciudadano perciba su representación parlamentaria como un todo que se refleja en tres espejos, los tres parlamentos, que juntos le devuelven completa su imagen de ciudadano reforzada y realzada. El ciudadano europeo no puede ya conformarse con la idea de que la soberanía nacional reside en un solo parlamento, el del Estado que le otorga un pasaporte, sino que debe aspirar a verse igual y completamente representado a nivel de la Unión y a nivel regional (en aquellos Estados, naturalmente, que por tradición, historia o necesidad cuentan con esta forma de organización)

Al ciudadano europeo no puede seguir diciéndosele que la soberanía reside en una sola Asamblea, cuando, con su voto, legitima también otras dos. Debe aspirar a verse útil y eficazmente representado en todos los niveles donde se toman decisiones que afectan a su vida y ha de insistir asimismo en el mejoramiento de su supervisión de los negocios públicos a través de una triple representación que debería ser y percibirse como global, interactiva y fuerte.

Elecciones regionales, nacionales y europeas deberían formar un todo en la cabeza del nacional español, inglés, alemán o belga. Esta interrelación no sólo es necesaria para potenciar la participación a todos los niveles del ciudadano, sino para insuflar nuevos aires al parlamentarismo y garantizar una soberanía popular reforzada y adecuada a los nuevos tiempos.

Las relaciones entre los parlamentos de la Unión son de capital importancia para impulsar el parlamentarismo en un mundo de «ejecutivos». Su potenciación va en beneficio de la efectividad de los derechos del ciudadano. Para los EM de tradición o vocación plurinacional, la región y su proyección parlamentaria deberían ser de la mayor importancia. El ciudadano debe entender y exigir la interacción parlamentaria en los tres niveles como un enriquecimiento de su capacidad democrática.

Es pues importante crear los cauces y mecanismos necesarios no sólo para evitar confrontaciones o envidias entre Parlamentos sino para potenciar el prestigio de todos ellos y su capacidad de fiscalizar a los diferentes ejecutivos, trasladar fielmente sensibilidades públicas y, en definitiva, avanzar en la profundización de la democracia.

## I PARLAMENTOS NACIONALES Y PARLAMENTO EUROPEO

Hasta la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea<sup>4</sup> no existía referencia, en los textos *constitucionales*, a los PNs y su eventual función en el entramado institucional de la Europa comunitaria. No hace falta recordar el papel limitado que han jugado, por lo general, los Parlamentos en los inicios de la construcción europea. Los PNs más afortunados debían contentarse con debates, casi siempre a posteriori, y pocas Asambleas tenían posibilidad de influir oportunamente, a través de sus ejecutivos, en las políticas de la Comunidad. La mayoría de las cámaras limitó su intervención a la ratificación más o menos solemne de los Tratados constitutivos. En sus primeros tiempos las relaciones del PE con los PNs eran de naturaleza similar a las que puede tener hoy el Consejo de Europa con las Asambleas de sus EM: orgánicamente pocas pero directas y dependientes, debido al doble mandato del que disfrutaban sus miembros.

Tras las primeras elecciones al PE por sufragio universal directo<sup>5</sup>, esta institución comienza a verse a sí misma como un verdadero parlamento y a elaborar su propia manera de ver las cosas, a desarrollar una visión europea de los desafíos y de las necesidades del conjunto de estados que agrupa la Comunidad. Principia entonces paradójicamente un periodo de relativo alejamiento e incompreensión entre los PNs y

4 Firmado el 7 de febrero de 1992 en Maastrich entró en vigor, tras un tormentoso periodo de ratificaciones y referéndums, el 1 de noviembre de 1993.

5 La Cumbre de París del 9-10 de diciembre de 1974 acordó que a partir de 1978 deberían celebrarse elecciones directas y se invitó al PE a presentar propuestas al respecto. En enero de 1975, el PE aprobó un nuevo proyecto. Conforme a éste, y tras superar no pocas divergencias y discrepancias, los Jefes de Estado o de Gobierno llegaron a un acuerdo en el Consejo Europeo de los días 12 y 13 de julio de 1976.

La Decisión y el Acta relativa a la elección de los representantes en el PE por sufragio universal directo se firmaron en Bruselas el 20 de Septiembre de 1976. Tras su ratificación por los nueve EM, el texto entró en vigor el 1 de julio de 1978. Las primeras elecciones se celebraron los días 12 y 13 de junio de 1979, y en ellas se eligió a 410 parlamentarios. El número de diputados al PE asciende en la actualidad a 626.

el PE. Esta situación persiste relativamente pocos años y cuando el PE, ya entrando en fase de madurez política, se ve solicitado por algunos parlamentos para iniciar alguna colaboración, responde con entusiasmo.

Este cambio de actitud se generaliza prácticamente entre los parlamentos de la Comunidad cuando ésta inicia su andadura política con el Acta Única Europea (AUE)<sup>6</sup>. Los PNs empiezan a reaccionar y a darse cuenta de que existen parcelas, cada vez más amplias, en las que los ejecutivos se escabullen a su control. Los Gobiernos tienden a diluir su responsabilidad en la actuación colegiada del Consejo<sup>7</sup>.

El ligero aumento de las competencias del Parlamento Europeo con el AUE contribuye también a despertar en los PNs el interés por ese *nuevo* Parlamento de Estrasburgo, hasta el momento visto, en el mejor de los casos, con la condescendencia dispensada al hermano menor en cuyo futuro no se tiene demasiada confianza. El AUE, no obstante, sigue sin mencionar a los PNs lo que constituye, tal vez, otro estímulo para que iniciativas antiguas se reactiven definitivamente. Desde finales de los ochenta pues, la actividad y los contactos dirigidos a perfeccionar la complementariedad y la eficacia del control parlamentario en la Unión (a nivel de PE y de PNs) aumentan de manera considerable, hasta el punto de devenir hoy un elemento capital tanto para el PE como para la mayoría de los PNs.

La estrategia, en lo que se refiere a la sistematización de la cooperación interparlamentaria, según la doctrina desarrollada por el PE durante los últimos años, debería:

- permitir una división selectiva del trabajo de control parlamentario en correspondencia con los distintos niveles de toma de decisiones,
- asegurar un reconocimiento temprano de los posibles problemas que puede suponer la transposición de la legislación comunitaria al ámbito estatal, y

<sup>6</sup> Firmada entre el 17 y el 28 de febrero de 1986 y en vigor desde el 1 de julio de 1987.

<sup>7</sup> Lo que, sin citar ejemplos, me aventuraré a decir que ha sido bastante útil en ciertos casos, permitiendo a la Comunidad avanzar en algunos momentos delicados de su historia. Es evidente, sin embargo, que la actividad diplomática que estuvo en el origen de la construcción europea ha dejado paso a una mayor *politización* de dicha construcción y por lo tanto a un mayor deseo de implicación de los parlamentos y de la ciudadanía.

—asegurar la coherencia de los procedimientos legislativos en los cuales el PE es co-decisionario (la mayor parte tras el Tratado de Amsterdam si exceptuamos el segundo y tercer pilar).

Estos principios el PE trata de plasmarlos actualmente en todos y cada uno de los niveles de colaboración hoy por hoy existentes entre PE y PNs. Esta coordinación más o menos estructurada comienza a partir de 1989, si bien los contactos se inician mucho antes<sup>8</sup>. Diferentes formas de cooperación interparlamentaria se han ido ensayando. Veamos las más importantes.

Las *Asisas o Conferencia de Parlamentos de la UE* se reunió en Roma del 27 al 30 de noviembre de 1990 por primera y, hasta la fecha, última vez a pesar de varias tentativas de reactivación<sup>9</sup>. Sin entrar a considerar la importancia política que pueden tener este tipo de Conferencias no parece que por el momento se vaya a una institucionalización de este formato para la colaboración PE-PNs. El modelo puede revelarse sin embargo útil para la discusión de modificaciones de los Tratados o preparación de los trabajos de las Conferencias Intergubernamentales.

La *Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea* es una forma de cooperación que ha venido sufriendo del diferente grado de influencia y de poderes de sus miembros y de la divergencia de intereses y preferencias. Recientemente, el 1 de diciembre de 1998, tuvo lugar en Viena la última de estas reuniones<sup>10</sup>. Fueron objeto de discusión entre otros temas la mejora de la cooperación entre los parlamentos de la Unión, especialmente el estatuto de la Conferencia de Presidentes, su papel y sus reglas de funcionamiento. Una vez más pudo constatarse la diferencia de ambiciones y orientaciones que para este órgano dividen a sus miembros. Ciertos Parlamentos son especialmente prudentes a la hora de preservar el estatuto de neutralidad de sus Presidencias; otros son partidarios de que los Presidentes de los parlamentos adquieran

8 En fecha tan temprana como enero de 1963, tuvo lugar la primera forma de cooperación interparlamentaria cuando Gaetano Martino, presidente del PE organizó la primera Conferencia de Presidentes de PNs con el PE. No fue, sin embargo, hasta 1975 cuando se fijaron las bases para encuentros más regulares.

9 Lanzada por Mitterrand y apoyada firmemente por el PE (Resoluciones de noviembre de 1989 y de marzo de 1990) la idea se concretó en Roma bajo el nombre de «Conferencia de los Parlamentos». Sobre el tema «el futuro de la Comunidad, las implicaciones para la CE y los Estados Miembros de las propuestas relativas a la Unión Económica y Monetaria y a la Unión Política y, más concretamente, el papel de los Parlamentos nacionales y del PE», estas Conferencias reunieron a 258 participantes (173 de los PNs y 85 del PE).

10 Estas Conferencias, que reúnen a los Presidentes de los PNs y al Presidente del PE tienen lugar aproximativamente cada dos años. Preparadas por reuniones de los Secretarios Generales, las conferencias tratan sobre cuestiones precisas de cooperación entre los PNs y el PE. Desde hace algún tiempo los Presidentes también han mantenido reuniones informales más frecuentemente.

un papel más activo y político. Una próxima Conferencia de Presidentes tendrá lugar en Lisboa en la primavera de 1999 y se centrará, especialmente, en el papel y competencias de este órgano de colaboración parlamentaria.

La *Conferencia de los órganos parlamentarios especializados en los asuntos comunitarios* (COSAC)<sup>11</sup> es otra vía de colaboración que, a mi juicio, está adquiriendo justificada relevancia en los últimos tiempos. Desde su creación en París en noviembre de 1989 las reuniones de la COSAC se han celebrado coincidiendo con las reuniones del Consejo Europeo, a fin de intercambiar información y desarrollar las relaciones mutuas en asuntos comunitarios. Se ha intentado establecer un paralelismo entre la agenda de las relaciones interparlamentarias y la de los Consejos Europeos. Desde su instauración, sin embargo, este órgano ha evolucionado hasta constituirse en un foro de debate de asuntos políticos generales y de comparecencia de los Ministros de la Presidencia de turno. Precisamente es de este carácter general de donde nacen sus principales problemas. Estos son, sucintamente, que los participantes de los PNs provienen de comisiones «horizontales»<sup>12</sup>, lo que merma su capacidad a la hora de discutir legislaciones específicas o sectoriales; la importancia y el peso de estas comisiones horizontales, en el seno de cada parlamento, difiere de un EM al otro, lo mismo que su ascendencia sobre las comisiones especializadas; y, por último, la composición de la COSAC no es plenamente representativa y el mecanismo de toma de decisiones está lejos de facilitar la adopción de decisiones.

Pese a los problemas, hoy por hoy, este órgano presta importantes servicios y corren numerosas propuestas para hacerlo más efectivo. Como veremos el Tratado de Amsterdam le ha otorgado una especial carta de naturaleza que debería potenciarlo una vez éste entre en vigor. La última reunión de la COSAC ha tenido lugar en Viena los días 23 y 24 de noviembre de 1998 y en ella se han discutido, en presencia de la Presidencia Austriaca y entre otros temas de actualidad, el funcionamiento futuro de la COSAC tras la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. La reunión no adoptó una declaración final pero decidió crear un grupo de trabajo encargado de revisar el Reglamento de la COSAC que tuviera en cuenta las modificaciones al Tratado aprobadas en Amsterdam.

11 Conférence des Organes Spécialisés dans les Affaires européennes.

12 Comisiones de Asuntos Europeos o comisiones que consideran Asuntos Políticos en general.

Las reuniones conjuntas de las comisiones especializadas del PE y de los PNs, ya sea de forma bilateral o multilateral (reuniendo a todas las comisiones sectoriales que lo deseen), así como los contactos entre ponentes, son un mecanismo que últimamente parece estar ganando importancia en comparación con otros más formalizados, ya que permite abordar de forma específica áreas concretas de la política comunitaria o de la Unión<sup>13</sup>. Suponen por tanto una implementación práctica para reducir el déficit democrático y hacer la legislación comunitaria más efectiva. No obstante su aparente efectividad, no faltan voces críticas que previenen contra una cierta proliferación anárquica de este tipo de reuniones.

Si bien los avances en estos modos de cooperación interparlamentaria han sido enormes en lo que llevamos de década, aún se está lejos de haber alcanzado un nivel óptimo de confianza y efectividad. Junto a las cuatro estructuras arriba sucintamente descritas, otras iniciativas, y propuestas de mejora de las existentes, abundan. Es lógico porque las estructuras que se han creado y se intenta perfeccionar responden a una necesidad real: mejorar el control parlamentario de los actos comunitarios y políticas de la Unión<sup>14</sup>.

Así pues, desde comienzo de la presente década, verdaderas redes institucionales se han establecido entre los Parlamentos Nacionales de la UE y el PE. La Conferencia de Presidentes de Parlamentos se ha reunido 16 veces. La COSAC ha visto su actividad incrementada y se ha dotado de un Reglamento. Las Comisiones Parlamentarias han también participado, aunque con desigual impulso, en este proceso de progresiva colaboración. Numerosas mesas redondas han tenido lugar a invitación del Parlamento Europeo.

Los contactos bilaterales se han visto asimismo reforzados. Muchos Presidentes de PNs han efectuado visitas oficiales al PE, así como la mayor parte de las comisiones especializadas en Asuntos Europeos. En lo que hace a los funcionarios parlamenta-

13 Pueden señalarse por su importancia y a título de ejemplo: la Conferencia de Presidentes de Comisiones de Asuntos Exteriores de las Cámaras Bajas de los PNs y del PE, que se reúne cada Presidencia en el país que la ostenta y con un Orden del Día propuesto por el Parlamento del país huésped; la Comisión de Asuntos Económicos del PE, interlocutor del BCE según el Tratado, ha propuesto mantener reuniones dos veces al año con las comisiones homólogas sobre la coordinación de las políticas económicas y monetarias de la zona euro; a iniciativa del Parlamento danés, reuniones regulares de representantes de las Comisiones de Medio Ambiente y Salud han tenido lugar con resultados fructíferos; en el marco del tercer pilar, la Comisión de Libertades Públicas del PE reflexiona actualmente sobre iniciativas similares.

14 Un amplio estudio de todas estas formas de cooperación interparlamentaria, así como abundante bibliografía al respecto, puede encontrarse en el Documento de Trabajo sobre las «Perspectivas de cooperación entre el PE y los Parlamentos Nacionales» preparado por la Dirección General de Estudios del PE (número W-19 de septiembre de 1996).

rios, los contactos se han incrementado ya sea a nivel de reuniones de los Secretarios Generales como a través de estancias de funcionarios nacionales en el Parlamento Europeo. Existen también contactos sistematizados entre los funcionarios responsables de las Comisiones de Asuntos Europeos. Estos funcionarios se reúnen regularmente en el seno de la COSAC y, una vez al año, en Estrasburgo, a invitación del servicio de relaciones con los Parlamentos nacionales del PE. A través de esta «red» los órganos parlamentarios del PE obtienen información sobre los procedimientos en curso en el seno de los PNs y viceversa.

Hace poco menos de un año los Vicepresidentes del PE encargados de las relaciones con los PNs presentaban un informe<sup>15</sup> en el que establecían un balance de las relaciones con los PNs y sentaban una serie de proposiciones. Estas propuestas estaban dirigidas a mejorar la organización en el seno del PE y al establecimiento de nuevos servicios para los PNs tanto a nivel Parlamentario como administrativo<sup>16</sup>. Estas propuestas fueron aprobadas y están desarrollándose.

Si en el plano parlamentario se lleva ya años intentando avanzar en las relaciones de los PNs con el PE, en el legislativo estamos todavía en los comienzos. Ni el AUE ni, por supuesto, el Tratado de Roma, mencionaban a los PNs ni falta que parecía hacer en aquel momento. Con el TUE vemos aparecer dos Declaraciones anejas al Tratado<sup>17</sup>; en la primera se resalta la importancia de fomentar una mayor participación de las asambleas nacionales en las actividades de la UE. Para ello se estima conveniente que se intensifiquen los contactos y el intercambio de información entre PE y PNs. También se solicita a los Gobiernos que velen porque los PNs obtengan en tiempo útil las propuestas legislativas de la Comisión. En la segunda Declaración se prevé que una Conferencia de Parlamentos o *Assises* pueda ser consultada sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea.

15 Informe del 6 de octubre de 1997 de los Vicepresidentes del PE, Sra. Fontaine y Sr. Imbeni al Presidente, a la Mesa y a la Conferencia de Presidentes del PE.

16 A nivel Parlamentario se proponía: una consulta sistemática de los Libros Blancos y Verdes de la Comisión a través de mesas redondas de comisiones parlamentarias; información más eficaz sobre los procedimientos de conciliación; una atención particular a los parlamentos con los cuales las relaciones son menos satisfactorias; un refuerzo de la delegación del PE en el seno de la COSAC y una integración progresiva de los Parlamentos de los países candidatos en la red de contactos. A nivel administrativo: un refuerzo de los lazos entre Secretarios Generales, desarrollar el seguimiento de los trabajos y tramitación de textos legislativos y el acceso a estos documentos por los PNs a través de Internet y permitir igualmente a los servicios del PE responsables el acceso a los documentos de los PNs; dar un nuevo impulso a las estancias de funcionarios nacionales y aumentar las correspondientes dietas; favorecer las estancias de funcionarios del PE en los PNs e integrar progresivamente a los funcionarios de los PECOS del primer grupo de candidatos en las actividades de cooperación administrativa.

17 Declaración número 13 relativa al cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea y Declaración número 14 relativa a la Conferencia de Parlamentos.

Como puede comprobarse, estas Declaraciones no hacen más que reflejar tímidamente algo de la realidad que desde principios de los noventa ha ido adquiriendo cuerpo gracias al empuje de algunos parlamentos y parlamentarios.

El PE en su Resolución del 12 de junio de 1997 sobre *las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales* establece un catálogo de deficiencias en el control parlamentario, tanto a nivel nacional como a nivel europeo:

- con el TUE —se subraya por el PE— aparecen gran número de competencias comunitarias legislativas en las que el Consejo decide por mayoría cualificada y en las que el PE no cuenta con codecisión legislativa;
- al Consejo Europeo o al Consejo no es posible someterlos a voto de confianza ni de censura en los PNs o en el PE;
- el control democrático sobre un creciente número de comités ejecutivos y técnicos o no existe o es de tercer orden;
- el proceso de toma de decisiones en el seno del Consejo, cuando éste actúa en su capacidad legislativa, sigue siendo secreto.

Además de ello, continúa la Resolución, existen una serie de ámbitos (política exterior, justicia e interior, política monetaria, agrícola, acuerdos de comercio internacional, procedimiento de reforma de los Tratados) en los que el escaso control parlamentario, a cualquier nivel, es particularmente preocupante. Se apuntan también problemas de coordinación entre el PE y los PNs en temas como la transposición de directivas, el control del fraude o la mala administración de fondos comunitarios. En la Resolución se recomiendan una serie de medidas dirigidas al fortalecimiento del control democrático a través del PE, a un escrutinio parlamentario nacional reforzado en cuestiones de la UE así como a una cooperación incrementada entre los Parlamentos de la Unión.

El Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 y todavía en proceso de ratificación, recoge bastantes de las exigencias del PE, siendo las fundamentales la extensión de la codecisión legislativa a un gran número de temas y la mejora de las facultades de control sobre la Comisión. También, como se había solicitado, la Decla-

ración 13 relativa al cometido de los PNs se convierte en un Protocolo (lo hace vinculantes sus disposiciones) ciertamente más explícito que la Declaración, aunque no va tan lejos como propugna la Resolución del PE.

Quizá lo importante del Protocolo es que (tras recordar que el control que realizan los PN de la actuación de su Gobierno responde a la organización y prácticas constitucionales propias de cada EM) se *constitucionaliza* el derecho de información de los PNs en temas comunitarios, aunque con limitaciones: los documentos de consulta se envíen directamente a los PNs pero los legislativos a los Gobiernos, que deberán velar para que *su* PN los reciba «convenientemente». También se establece, indirectamente, un plazo entre el momento en que la Comisión trasmite al PE y al Consejo una propuesta legislativa y la fecha de inclusión de la misma en el Orden del Día del Consejo (seis semanas salvo urgencia). No se ha decidido pues la Conferencia a establecer directamente un plazo para que los PNs examinen las propuestas.

Tampoco se siguieron las recomendaciones del PE cuando solicitó que se definiera interinstitucionalmente lo que es un *acto legislativo*. El Protocolo remite al apartado 3 del artículo 151 del Tratado, que otorga al Consejo la facultad soberana de juzgar cuando actúa en su capacidad legislativa y cuando no.

La otra novedad del Protocolo es el asentamiento de la COSAC como órgano vertebrador de las relaciones entre PN, PE y Consejo. El Protocolo apunta una serie de funciones que ya se vienen practicando: la COSAC podrá dirigir a las Instituciones de la Unión cualquier contribución que juzgue conveniente y estará facultada para estudiar propuestas o iniciativas legislativas del tercer pilar relacionadas y se informará al Consejo, al PE y a la Comisión de sus aportaciones.

También se explicita que podrá dirigir al Consejo, al PE o a la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión y en particular respecto a la aplicación del principio de subsidiariedad, asuntos de justicia e interior o respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales.

Se da pues carta de naturaleza a un órgano de coordinación parlamentaria y se le dota de funciones cuasi-consultivas: se le faculta para intervenir políticamente en la actividad legislativa de la Unión y para dirigirse directamente a sus tres instituciones

políticas. El legislador parece querer que este órgano centre su atención en temas de seguridad, interior y justicia, subsidiariedad y «cuestiones relativas a los derechos fundamentales». Esto reviste una cierta importancia porque personalmente creo que entre las tareas esenciales que conservará el futuro Estado Europeo estarán las referidas a estos asuntos y muy principalmente a los temas de justicia e interior, así como a la garantía efectiva de los derechos fundamentales, políticos o civiles.

Con algunas deficiencias hay que reconocer, pues, que el papel de las cámaras nacionales sale reforzado con la aprobación del Tratado de Amsterdam. Al menos se reconoce su «existencia» a nivel comunitario y se les proporcionan las bases para iniciar una andadura que les llevará a una mayor participación en los temas de la Unión, más difíciles cada vez de deslindar de los estrictamente nacionales.

Ahora bien, la COSAC deberá redefinir su estructura, como he apuntado antes, y saber aprovechar esta nueva situación, haciéndose un hueco en el siempre difícil entramado comunitario. El PE será su aliado principal para ello. En esta línea se pronuncia cuando en su Resolución del 19 de noviembre de 1997 *sobre el Tratado de Amsterdam*, tras señalar que considera concluida la época histórica en la que con los medios de la diplomacia clásica se ha impulsado la unificación europea, se declara convencido de que es la política la que debe asumir la primacía, y de que en este proceso «el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los EM deben ejercer sus derechos». Manifiesta también el PE su intención de intensificar de forma sistemática sus contactos con los PNs» a fin de celebrar un diálogo político y debatir conjuntamente la futura configuración de la UE». Por último, en su Resolución de 22 de octubre de 1998<sup>18</sup> el PE vuelve a comprometerse a una cooperación permanente con los PNs.

## LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y EL PE

Si las relaciones entre PE y PNs se van perfilando como algo ineludible y deseable, dejando de ser consideradas como un tema conflictivo para ser simplemente una ne-

18 Resolución sobre la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de octubre de 1998 sobre el futuro político de la UE.

cesidad para el refuerzo democrático de la Unión, los Parlamentos Regionales (PRs) han permanecido hasta hace muy poco fuera del *circuito* europeo. Cuando se plantea su participación, o siquiera su derecho a opinar, en temas de la Unión, las reticencias aparecen en otros estamentos: es un tema sensible. Tema sensible que no dudo de vendrá, más pronto que tarde, únicamente un tema importante.

Nos encontramos, en lo que hace a la vinculación de los PRs a la actividad comunitaria, en situación de reflexión y búsqueda, en un momento iniciático pero que creo bien encaminado. Existe el sentimiento, en ciertos círculos, de que todavía no se han acabado de conformar las relaciones entre el PE y los PNs, y que una mayor implicación de los PRs no vendría más que a complicar las cosas. Por otro lado, las diferencias competenciales entre los distintos PRs o el enfoque dado por los Tratados al Comité de Regiones no facilita las cosas.

Sin embargo, el deseo de reforzamiento del Parlamentarismo y de un más eficaz control de los ejecutivos, que alienta la exigencia de la ampliación de poderes del PE y la mayor participación de los PNs en los asuntos de la Unión, impide dejar completamente fuera de juego a los PRs, al menos a los que cuentan con competencias legislativas. Si deseamos una UE más democrática y abierta al ciudadano (transparente) hay que aceptar que las regiones de Europa están llamadas a jugar un papel en el presente y futuro entramado institucional de la Unión y, naturalmente, habrá que buscar la forma apropiada de implicar a sus Asambleas legislativas. Y ello huyendo de toda duplicación o solapamiento de competencias, como se viene haciendo en las relaciones PNs-PE.

Un primer paso importante fue la creación del Comité de las Regiones por el artículo 198A del TUE. Los rasgos determinantes de este comité consultivo son, en lo que aquí interesa, dos: que está compuesto por representantes regionales y locales y que sus miembros son nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados Miembros.

Su importancia política viene dada porque, por primera vez, se reconoce la existencia de regiones en Europa así como que éstas tienen algo que decir en el marco comunitario. Esto, fácil de aceptar en Alemania o España no lo es tanto en otros países.

En lo que hace a los PRs nada aparece en el TUE ni en el texto del Tratado de Amsterdam cuando se trata del Comité de Regiones que, por otro lado, no se ha beneficiado

de grandes modificaciones en la última reforma. Quizá la más relevante sea la ampliación de sus responsabilidades consultivas y la posibilidad de que sea consultado formalmente por el PE. La única mención que se hace a los PRs en los Tratados es en una, a mi juicio importante, Declaración de Alemania, Austria y Bélgica respecto al Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta Declaración es trascendente porque reconoce, al menos para estos tres estados, que la acción de la Comunidad, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los EM, sino también a sus entidades regionales en la medida que éstas disponen «de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

Habrá que esperar pues a la próxima reforma de los Tratados para contar quizá con un reconocimiento más generalizado ( tal vez en el Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales) del papel de las Asambleas regionales, al menos de aquellas con competencias legislativas y que ciertamente están legitimadas para invocar principios *constitucionales* clave como los de subsidiariedad o proporcionalidad.

Entretanto, además de desde los Gobiernos centrales pertinentes, el reconocimiento del papel de los PRs ( y consecuentemente la colaboración con ellos) puede venir a mi juicio de tres frentes: del Comité de Regiones, del Parlamento Europeo y de los Parlamentos o Ejecutivos Nacionales.

La estructura organizativa del Comité, su forma de designación y su composición (entidades locales y regionales) no parecerían, por el momento, propiciar una participación directa de los PRs en los asuntos comunitarios a través un Comité, demasiado heterogéneo, para tener en cuenta las necesidades particulares de las asambleas legislativas. La participación de estas asambleas se hace en todo caso a través del respectivo Gobierno autonómico, regional o estatal (en el caso de Alemania). No obstante, el Comité es uno de los foros en los que los PRs deben y deberán con fuerza jugar sus cartas en el futuro, pues es pieza fundamental para la articulación de los intereses regionales en la Unión.

Los ejecutivos o los PNs no parece que, en general, hayan concedido gran importancia a una mayor implicación de los PRs en los asuntos europeos (excepto los de los países firmantes de la Declaración arriba citada que, por imperativo constitucional o

porque cuentan con una cámara territorial, deben hacerlo). Aquí, una vez más, las diferencias constitucionales y de organización territorial de los EM son patentes y, si bien la importancia de las regiones continua en aumento en toda la Unión, no parece haber llegado el momento de una «armonización» de estas relaciones a nivel comunitario.

El Parlamento Europeo se ha pronunciado por establecer un contacto directo con las regiones por primera vez<sup>19</sup> en su Resolución de 22 de octubre de 1998, cuando en el punto 15 se compromete, de conformidad con el espíritu del protocolo nº 13 anejo al Tratado de Amsterdam, a un diálogo político y a una profunda cooperación con los PNs para tratar la aplicación del principio de subsidiariedad y, «dependiendo de la situación constitucional de cada Estado Miembro, con las autoridades regionales interesadas». Si bien no se menciona expresamente a los PRs, es mi opinión que el interlocutor natural del PE en las regiones deberían ser las Asambleas con poderes legislativos y no sus ejecutivos. Esto es importante porque hasta ahora los derechos de información y participación de las regiones se reenviaban, para su aplicación o desarrollo, a los Gobiernos de los EM o a los Parlamentos Nacionales.

La situación a nivel de cooperación o de reflexión en este ámbito entre los PRs con poderes legislativos está, lógicamente, más avanzada. Existe el convencimiento, tal como se manifestó en la Conferencia del Landtag de Baden-Württemberg<sup>20</sup>, que comparto, de que «la política de la UE interviene en las competencias de numerosas regiones y puede limitar considerablemente su margen de manobra político y financiero». Por ello las Asambleas legislativas deben conseguir derechos de participación en la gestión de los asuntos europeos. Las asambleas regionales deben esforzarse en desarrollar contactos regulares con otros PRs con competencias similares y con el PE. Las relaciones con los PNs deberían darse por descontado y cuando no lo estén seguir trabajándolas en los respectivos marcos constitucionales. Respecto al Comité de las Regiones los PRs deben contribuir a reforzar su potencial y su posición en el sistema de toma de decisiones de la UE. También pueden tener gran importancia las

19 El PE ha naturalmente tratado en numerosas ocasiones la necesidad de que las regiones participen en la construcción europea. Así, ya en 1988, el 18 de noviembre, aprobó la Carta Comunitaria de la Regionalización. En su artículo 25 declara que las Regiones participarán en la formación de la posición de los Estados en las instancias comunitarias..., asegurando los Estados a las Regiones «mecanismos de información rápida y amplia de los proyectos comunitarios».

20 Conferencia del Landtag de Baden-Württemberg en cooperación con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo Tubinga del 5 al 7 de mayo de 1997 en el Landtag de Stuttgart. Ponencia sobre el Papel europolítico de los parlamentos de los Landers y de las Asambleas regionales en la Unión Europea.

medidas de organización interna para reforzar la «capacidad europea» de los parlamentos regionales<sup>21</sup>.

En el último año se ha producido una dinamización sensible de la presencia e interés de los PRs por los temas europeos. Punto de partida importante es el llamado Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea (CALRE)<sup>22</sup>. Este texto aprobado en Oviedo el 7 de octubre de 1997 por los Presidentes de Asambleas Regionales legislativas de seis EM de la Unión plasma las ambiciones e intereses de los PRs y baliza el camino inmediato a seguir, apuntando una serie de objetivos dirigidos a conseguir una participación más directa en los asuntos europeos<sup>23</sup>.

Tras la reunión de Oviedo los Presidentes de las Asambleas Regionales promotoras de la Conferencia se reunieron en Bruselas con el Presidente del Parlamento Europeo, don José María Gil-Robles, a fin de buscar su concurso y apoyo. Al mismo tiempo deciden institucionalizar la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Regionales y reunirse de una a dos veces al año. Se acuerda igualmente mantener una reunión en Salzburgo en junio de 1998 y preparar la adopción de un reglamento interno de funcionamiento<sup>24</sup>. Se invita también a los demás PRs de la Unión a participar en el proceso.

El PE ha respondido positivamente a la solicitud de cooperación y se han acordado medidas parlamentarias y administrativas. La Comisión de Política Regional ha previsto comunicar regularmente su Orden de Día a los Presidentes interesados, reservar

- 21 Como medidas de organización interna se proponen, en la ponencia arriba reseñada, la creación de una comisión parlamentaria sobre la UE (u otorgación de dichas competencias a una comisión existente), la implantación de una sección especial europea en la administración parlamentaria, la situación de colaboradores en los grupos parlamentarios del PE, la representación en las Oficinas que la mayoría de las regiones tienen en Bruselas, etc.
- 22 La Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de Europa se crea en la reunión celebrada en Asturias los días 6 y 7 de octubre de 1997 y en la que participan representantes de Asambleas Regionales de España, Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia y Portugal. La Conferencia se quiere abierta a la Asambleas de otros EM y parece que las Asambleas de Irlanda del Norte y de Escocia podrían incorporarse pronto al proceso.
- 23 En la Declaración se establecen 12 objetivos encaminados a profundizar en los principios de democracia y participación en el seno de la Unión y que pueden conseguirse sin crear nuevos órganos ni complicar el proceso decisional de la Unión. Estos objetivos van desde el reforzamiento en cada región de los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos, intercambio de información entre los PRs, creación de una red informática que conecte todas las instituciones implicadas, participación en la COSAC o creación de una COSAC a nivel regional, hasta la creación de una Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales.
- 24 La reunión de Salzburgo tuvo lugar los días 6 y 7 de octubre de 1998. Se adoptó una Declaración en la que se solicita que las regiones tengan acceso al Tribunal de Luxemburgo en lo que hace a la aplicación del principio de subsidiariedad, que se defina una distribución clara de competencias entre regiones, estados y Unión y que los PRs asuman una mayor participación en los órganos de cooperación interparlamentaria. No pudo aprobarse, debido a ciertas discrepancias de contenido, un Reglamento de funcionamiento interno, aunque sí se sentaron una serie de normas provisionales de funcionamiento. Una próxima reunión tendrá lugar en Florencia en mayo de 1999.

seis plazas para representantes de la CALRE a fin de que puedan seguir el desarrollo de sus reuniones y otorgarles derecho de palabra en los debates sobre los grandes temas de política regional y otros de interés para la CALRE. A nivel administrativo se han establecido una serie de medidas dirigidas al intercambio de documentos y la creación de una conexión informática. El acceso a todos los documentos importantes queda asegurado vía Internet y próximamente se añadirá una página sobre la CALRE al Web Site del PE aneja a la sección «Relaciones con los Parlamentos Nacionales».

Que la voluntad del PE de implicar a la Asambleas legislativas regionales de la Unión en los temas comunitarias es seria la prueba no sólo actitud abierta de su actual Presidente y las medidas arriba descritas sino el hecho de que el PE, en su Resolución sobre la *propuesta de reglamento del Consejo por el que se establecen disposiciones generales sobre los fondos estructurales*, aprobada durante la Sesión Plenaria de noviembre de 1998, pide la consulta obligatoria de las asambleas legislativas regionales sobre los planes de desarrollo regional, que son documentos básicos para la programación de los fondos estructurales.

Éste, que con obligada cortedad he descrito, es el panorama general de la iniciada colaboración entre los Parlamentos de la Unión con el fin de lograr una mayor complementariedad estratégica que les permita desarrollar un papel activo y efectivo en la fiscalización de los asuntos públicos. Las regiones no pueden ni deben quedar desconectadas del proceso de construcción europea. Su participación, en el sentido más amplio posible, contribuirá sin duda a una mayor proximidad del ciudadano a la Unión. La región es para muchos el ámbito más entrañable y más próximo, allí donde se dilucidan y deciden los temas que nos afectan más directamente: educación, cultura, sanidad ..., y sin embargo, todos sabemos que las grandes líneas de la política económica o las relaciones comerciales son decididas en otro espacio menos familiar y más lejano. Por ello creo que el parlamentarismo en la Unión Europea debe concretarse en parlamentos complementarios e interrelacionados que, actuando en el marco de sus respectivas competencias, colaboren en la realización de una Unión cada día más democrática y comprensible para sus ciudadanos.