

## **“LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA COMO INSTANCIA LEGISLATIVA MÁS PRÓXIMA A LOS CIUDADANOS”**

**Por Vicenç M. Santaló i Burrull,  
Letrado-Director de la Oficina de Derecho comparado  
y Relaciones Interparlamentarias del Parlamento de Cataluña**

### **I.- LA INTEGRACIÓN POLÍTICA Y EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA**

#### **1) La integración política europea y la naturaleza jurídica de la Unión.**

La estructura institucional y el funcionamiento de la Unión Europea responde a la estrategia establecida por la Declaración Schuman en 1950, que proponía como objetivo la integración económica de los estados europeos, con el convencimiento de que la solidaridad de hecho y la fusión de intereses que ésta generaría nos llevaría a una integración política.

La evolución de la integración política europea ha sido lenta e insuficiente. No es hasta 1968 que encontramos la primera propuesta comunitaria en este sentido, cuando la Comisión en su programa de acción propone, junto al objetivo de unión económica y monetaria, el de la unión política en un marco de carácter federal y democrático, objetivo que no fue llevado a la práctica en aquel entonces. Lo que sí se consolida desde aquel momento es la cooperación política entre los jefes de estado y de gobierno que recibiría el

nombre de Consejo Europeo con el objeto de coordinar su acción exterior en materias de interés común<sup>1</sup>.

Durante los años setenta, la evolución de la integración política es prácticamente inexistente, a excepción hecha de la decisión unánime del Consejo de 20 de septiembre de 1976, por la que se aprueba el Acta Electoral Europea, que sustituye el sistema originario, en virtud del cual el Parlamento Europeo se integraba por los delegados que los Parlamentos nacionales designaban entre sus miembros, y se da vía libre a las primeras elecciones democráticas en 1979, sin que ello supusiera en aquel momento incrementar el discreto papel institucional de la cámara europea.

Las principales propuestas de profundización que se habían hecho durante la década de los setenta, como fueron el Plan Werner y el Informe Tindemans no fueron tomados en consideración por los Estados miembros.

No es hasta la aprobación del Acta Unica Europea en 1986 y con más fuerza con la aprobación del Tratado de la Unión Europea en 1992, en que la voluntad de integración política empieza a reflejarse de alguna manera en el derecho originario europeo. Es cuando ya empezamos a hablar de ciudadanos y de derechos fundamentales y no solo de agentes económicos, cuando se da un incremento notable de los poderes del Parlamento Europeo con la introducción del procedimiento de codecisión, se crea el Comité de las Regiones y se constitucionaliza la ampliación de competencias que las Comunidades habían ido adquiriendo de hecho por la vía que les abría el actual artículo 308 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) .

A pesar de todo ello, a pesar de que incluso todos estos notables avances han

---

<sup>1</sup> Victoria Abellán Honrubia (et al.) en Lecciones de Derecho Comunitario Europeo, Ariel Derecho, Barcelona 1998, pp. 21 a 24

dado un salto cualitativo importante a través de los Tratados de Amsterdam y Niza, lo cierto es que hasta la fecha el nivel de integración política de los Estados miembros está muy por debajo de lo que el nivel de integración económica requeriría, sobre todo si tenemos en cuenta que ésta supone, cada vez más, una penetración importante en el quehacer diario de la sociedad europea, con una incidencia y repercusión directa sobre los ciudadanos.

Partimos, por tanto, de unas Comunidades Europeas, como Organizaciones internacionales de integración económica, con una estructura institucional que responde en su mayor parte a los planteamientos clásicos de una organización internacional, pero que deja una puerta abierta a poder evolucionar hacia una estructura que poco a poco, de acuerdo con el nivel de integración política que la integración económica requiera, pudiera llegar a asemejarse a una estructura estatal democrática.

Sin embargo, lo cierto es que es difícil identificar la estructura jurídico-política de las Comunidades Europeas con la forma de organización de un Estado o de una organización internacional, y hay aceptarla como una forma política nueva. De la Schoutheete <sup>2</sup> entiende 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. En este mismo sentido Rigaux <sup>3</sup> entiende que cuando se intenta calificar la naturaleza de las CCEE se corre el peligro de disimular sus rasgos esenciales por el afán de asignarles un lugar entre las instituciones políticas nacionales e internacionales del derecho contemporáneo y a la inversa, de exagerar su originalidad, por lo que se sustraen a cualquier sistema de referencia y resulta imposible describir su naturaleza jurídica.

---

<sup>2</sup> Philippe de la Schoutheete, en “Une Europe pour tous”, Odile Jacob, Paris 1997

<sup>3</sup> F. Rigaux en “Nature juridique des Communautés” en W.J. Ganshof van der Meersch. Dir., Droit des Communautés européennes, Bruselas, Larcier, 1969, pp. 29 y 30.

Quizá podamos sintetizar diciendo que las comunidades europeas vienen a ser una especie de “mixtum compositum”<sup>4</sup> o “tertium genus”<sup>5</sup> que va más allá de lo que es una organización internacional sin llegar a ser un estado federal ni una confederación, y que se caracterizan por el hecho que desde sus orígenes viven en un estado de tensión permanente entre el orden internacional que las creó y el orden federal interno, de los que toma elementos, y que se da en un contexto de indeterminación del cual ha de ser el modelo definitivo que marque el punto de llegada de la construcción europea.

Si repasamos las distintas propuestas políticas existentes en la actualidad al respecto, comprobamos que éstas van desde las que apuntan hacia la conversión de Europa en un Estado federal puro o una federación europea de estados nacionales hasta las que capitaneadas por los británicos propugnan el mantenimiento de la lógica intergubernamental con algunas modificaciones. Quizá el mayor inconveniente que tienen éstas propuestas es que defienden un europeísmo basado más en la cultura política y la tradición constitucional de cada país que en las necesidades propias de la Unión<sup>6</sup>.

Es decir, sabemos de donde venimos y donde estamos, pero ignoramos a donde vamos. El deseo de ir o no más allá en la integración política europea condicionará la naturaleza jurídica que finalmente adopte la Unión Europea y, en consecuencia, determinará, en su caso, los mecanismos que se establezcan para paliar un déficit democrático que surge de mantener un funcionamiento

---

<sup>4</sup> L.J. Constantinesco, en “La naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas”, en M. Diez de Velasco (Comp), El derecho de la Comunidad Europea, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo, Madrid, 1982

<sup>5</sup> A Miaja de la Muela, en “De la utopía federal a las organizaciones supranacionales en Europa”, en Estudios sobre integración europea, Zaragoza, 1960.

<sup>6</sup> Manuel Cienfuegos Mateo, en “La naturaleza jurídica de las comunidades europeas y de la Unión Europea en el debate actual acerca del modelo futuro de Europa”, RVAP, número 66, 2003.

institucional con una clara preponderancia de los gobiernos de los Estados miembros.

Como veremos, del Tratado por el que se establece una constitución para Europa podemos deducir un reforzamiento del carácter intergubernamental de la Unión, al reafirmar a los Estados en el centro de su articulación institucional, en perjuicio de una potenciación de sus aspectos de carácter federal que deberían tender a un reconocimiento jurídico de todas las esferas de poder.

## **2) El déficit democrático y la participación de los parlamentos nacionales y regionales en la construcción europea**

La creación de la Comunidad Europea a partir del derecho internacional ha provocado que el funcionamiento de sus instituciones se haya articulado en torno al protagonismo de los gobiernos de los Estados miembros, en perjuicio de la representación popular encarnada por el Parlamento Europeo, lo cual ha generado un evidente déficit democrático. Déficit democrático que, como señaló el Presidente de la Comisión Europea Sr Romano Prodi, en su discurso ante el Parlamento Europeo de 15 de febrero de 2000, supone que los ciudadanos europeos se sientan muy lejos de todas las instituciones europeas y pidan más participación en la configuración de la nueva Europa<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Como concluye Jordi Barrat i Esteve en su artículo “Los Parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea”, en el XIII Congreso de la Asociación Española de Teoría del Estado y Derecho Constitucional celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid los días 25 y 26 de noviembre de 1993, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Facultad de Derecho 1994, pp. 287 a 298, el fortalecimiento de los mecanismos de participación democrática ayudaría a una consolidación de las instituciones comunitarias y a una mayor aceptación popular

Este déficit democrático, al que de acuerdo con Bastida<sup>8</sup> deberíamos llamar más correctamente déficit parlamentario o vacío parlamentario, tiene su principal manifestación en el hecho que en el poder legislativo de la Unión intervengan la Comisión, que tiene el monopolio de la iniciativa legislativa, el Parlamento Europeo, que interviene en el proceso con mayor o menor fuerza, en función del ámbito material afectado por la propuesta legislativa y el Consejo de Ministros, que tiene la última palabra, excepto respecto aquellas propuestas que por razón de su materia se tramitan a través de los procedimientos de codecisión o de dictamen conforme, en que es indispensable la conformidad del Parlamento Europeo. Y esto todavía es más evidente en el marco de la política exterior y de seguridad común en que el Parlamento tiene una competencia muy limitada y el Tribunal de Justicia tiene vedada la entrada.

Y es que, hoy por hoy, las funciones del Parlamento Europeo no son equiparables a las que tienen los parlamentos en las democracias representativas. Ciertamente es que desde la creación de las Comunidades el peso específico del Parlamento Europeo en la consolidación política de la Unión ha sido cada vez mayor, más si consideramos que a partir de la entrada en vigor de la Constitución Europea la mayor parte de las propuestas legislativas se tramitaran por el procedimiento de codecisión, pero, en cualquier caso, queda aún un largo camino por recorrer, sobre todo por lo que se refiere al control y impulso político.

---

<sup>8</sup> Francisco J. Bastida Freijedo en “Parlamentos regionales e integración europea”, Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1997, pp 271 a 292 entiende acertadamente que cuando se habla de déficit democrático de la Unión Europea se quiere poner de relieve la burocratización de las instituciones europeas y la creación de normas sin la suficiente participación de los parlamentos, como representantes de la soberanía nacional. Sin embargo, el protagonismo de los gobiernos en la construcción europea no es un exponente de lo que se ha venido en llamar déficit democrático, ya que tanto parlamentos como gobiernos tienen legitimidad democrática, por lo que jurídicamente la necesidad de una mayor presencia o participación de los parlamentos supone más un déficit parlamentario que un déficit democrático.

Por otra parte, las limitaciones del Parlamento Europeo, en beneficio del Consejo de Ministros, se agravan por el escaso papel que hasta ahora<sup>9</sup> la Unión Europea ha reconocido a los parlamentos estatales en el procedimiento legislativo comunitario y por el nulo papel que se ha reconocido a los parlamentos regionales, que ven como las competencias que ostentaban y sobre las cuales podían ejercer la función legislativa, de impulso y de control gubernamental, una vez que son atribuidas a las Comunidades Europeas, en lugar de pasar a ser ejercidas por el Parlamento Europeo son acaparadas por el Consejo y la Comisión, que, sin duda, no tienen el mismo nivel de legitimidad democrática que tiene la cámara europea.

Como señala Palomares<sup>10</sup>, la transferencia de poderes del plano nacional al comunitario ha sido más rápida e intensa que el refuerzo de los poderes del Parlamento Europeo o del refuerzo del control de los Parlamentos nacionales y regionales sobre sus respectivos gobiernos.

Como consecuencia de ello podemos constatar, de acuerdo con Mangas Martín<sup>11</sup>, que en el sistema institucional comunitario “hay espacios normativos sin participación y control democrático ni garantías judiciales como consecuencia del peso del Consejo y de los gobiernos; de esta forma, los gobiernos ejercen en común competencias legislativas que aisladamente no pueden ejercer. todo ello supone un riesgo para nuestras democracias que es preciso conjurar”.

---

<sup>9</sup> Como veremos a partir de la entrada en vigor de la Constitución Europea, los parlamentos nacionales verán claramente reforzado su papel mediante la posibilidad que se les reconoce de incidir directamente en las propuestas legislativas comunitarias, tal y como analizaremos más adelante.

<sup>10</sup> Miquel Palomares i Amat en “Algunas reflexiones en torno a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales”, Noticias de la Unión Europea número 217, febrero de 2003, pp. 3 a 15.

<sup>11</sup> Araceli Mangas Martín, en “La reforma institucional en el Tratado de Ámsterdam”, RDCE núm 3, enero-julio 1998, p.21

### **3) El reforzamiento del papel de los parlamentos nacionales como opción para solucionar el déficit democrático. Las dificultades de los parlamentos regionales.**

La solución al déficit parlamentario de la Unión Europea está condicionado por el rumbo que tome el proceso de construcción europea. Como nos recuerda Barrat<sup>12</sup>, por una parte surgen los partidarios de la Europa federal, y por otra aparecen los defensores de una Europa basada en una cooperación intergubernamental que se asiente exclusivamente en el mercado común.

Entiendo que la consolidación y ampliación del proceso de integración política de la Unión Europea tendría que tener un reflejo jurídico en lo que llamaríamos tránsito del derecho internacional al derecho constitucional europeo, de forma que la culminación proceso de construcción europea comportase la asunción por el Parlamento Europeo del monopolio del poder legislativo europeo, así como del poder de control y impulso político.

No obstante, tal y como hemos avanzado, de acuerdo con lo que resulta del tratado por el que se establece una constitución para Europa el modelo de futuro, en este momento, no es el de la profundización de los objetivos de integración política en un sentido federal, en el que el Parlamento Europeo obtenga el monopolio del poder legislativo en el sistema institucional comunitario, sino que se continua optando por un sistema basado en la complementariedad entre la Comunidad y los Estados Miembros, sin que se defina una progresiva y única actuación comunitaria.

---

<sup>12</sup> Jordi Barrat i Esteve en su artículo “Los Parlamentos nacionales y la legitimidad democrática de la Unión Europea”, cit.

De hecho, de acuerdo con lo que señala Linde Paniagua<sup>13</sup>, para paliar su déficit democrático la Unión Europea parece haber optado por reforzar el papel de los parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo comunitario, antes que decidirse por un reforzamiento claro del Parlamento Europeo, evitando así el control político directo sobre el Consejo, y es que, como nos hace notar O. Costa<sup>14</sup>, a partir de los años noventa la solución al déficit democrático pasa de un discurso dominante acerca de la necesidad de incrementar los poderes del Parlamento Europeo a articularse alrededor de nociones como “gobernanza, subsidiariedad, transparencia, etc” en las que hay que implicar a los parlamentos nacionales, la sociedad civil europea, los agentes sociales, etc.

En este contexto, la participación de los parlamentos nacionales y regionales en el procedimiento legislativo comunitario, más allá del plano interno, queda plenamente justificada y necesita de una legitimación jurídica desde el derecho comunitario. Y lo cierto es que, como veremos, la participación de los parlamentos nacionales en la Unión Europea tiene una sólida base jurídica, de la que carecen, en cambio, los parlamentos regionales que han sido tradicionalmente ignorados por la legislación comunitaria. Esta marginación, que como analizaremos más adelante, obedece a la inercia de relación entre Estados marcada por el origen de la Unión, en que ésta considera a la organización territorial de éstos como un tema interno vedado a su regulación, supone una clara discriminación de los parlamentos regionales que, en el ámbito de sus competencias, y por lo que se refiere al proceso de construcción europea, realizan las mismas funciones que los parlamentos nacionales, a excepción de la ratificación de las modificaciones que se produzcan respecto al derecho originario.

---

<sup>13</sup> Enrique Linde Paniagua, en “Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea”, Revista de Derecho de la Unión Europea nº 6, tercer semestre de 2004, pp 161 a181.

<sup>14</sup> O Costa, en “Le parlementarisme au-delà de l'état: le cas de l'Union Européenne”, en O. Costa, E. Kerrouche y P. Magnette “Vers un renouveau du parlementarisme en Europe”, ULB, 2004

Por lo tanto, el actual estadio de la construcción europea la superación del déficit parlamentario de la Unión Europea pasa, como hemos visto, por una mayor participación e implicación tanto de los parlamentos nacionales como de los parlamentos regionales en las instituciones europeas.

Las dificultades de los Parlamentos regionales respecto a su participación en la Unión Europea surgen por el hecho de ser parlamentos y por el hecho de ser regionales. Por ser regionales, por la problemática que rodea al hecho regional en la Unión Europea y al que ya nos hemos referido. Por ser parlamentos, por dos motivos:

a) Por el hecho que, como hemos visto, en la estructura institucional de la Unión, esperamos que aún por evolucionar, el Consejo de Ministros se apropia de funciones que normalmente deberían corresponder al Parlamento Europeo.

b) Por la crisis del parlamentarismo que comporta el funcionamiento de la sociedad actual, que requiere actuaciones rápidas respecto a problemas concretos, aunque esto se haga a costa de la calidad democrática de la resolución adoptada<sup>15</sup>.

Al mismo tiempo que es importante que cada estado miembro pueda tener su propia visión y su propio criterio respecto al alcance y la importancia política que en aquel han de tener tanto los entes regionales como los locales, la futura organización institucional de la Unión Europea tendría que reconocer clara y

---

<sup>15</sup> Respecto a la crisis del parlamentarismo vid. Isidre Molas y Ismael e. Pitarch, “Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno”, pp. 30 i ss, Temas Clave de la Constitución Española, Tecnos, Madrid, 1993.. También Francesc Pau Vall, “Una reflexión sobre el estado del Parlamento y su potenciación”, en Francesc Pau (coord.) Parlamento y opinión pública, Tecnos, Madrid, 1995. También Guy Scoffoni en “Les relations entre les Parlement Europeen et les Parlements nationaux et le renforcement de la legitimite democratique de la Communauté, CDE, 1992, 1-2, pp 22 a 41.

explícitamente el importante papel que juegan los Parlamentos y los gobiernos regionales en el desarrollo y la aplicación de la legislación y las políticas europeas al objeto de acercar lo máximo posible la Unión a los ciudadanos.

Mientras la interlocución directa de los parlamentos nacionales y regionales con el Parlamento Europeo y las demás instituciones de la Unión es algo que debe establecerse y mantenerse en el futuro sea cual sea la configuración institucional de ésta, por lo que se refiere a la participación es algo que debe tener mayor o menor intensidad en función del alcance de los poderes legislativos del Parlamento Europeo <sup>16</sup>.

En el supuesto que éste llegase a ostentar plena y exclusivamente el poder legislativo, la participación de los parlamentos regiones en este ámbito debería entonces limitarse a la posibilidad de presentar propuestas legislativas, una participación en la formación del Comité de las Regiones o, eventualmente, en la formación de una segunda cámara europea de representación territorial y en su legitimación activa ante el Tribunal de Justicia.

## **II.- LA PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **1) El camino seguido por los Parlamentos nacionales**

Antes de pasar a analizar la problemática y la situación en la que se encuentran los parlamentos regionales respecto a la Unión Europea creo importante repasar el camino seguido hasta la fecha, en este sentido, por los parlamentos nacionales, ya que puede servir de pauta para aquellos.

Y es que las mismas argumentaciones respecto al refuerzo del papel de los Parlamentos nacionales han de servir, por razones de lógica jurídica, para justificar la participación de los parlamentos regionales, en la medida en que dichos parlamentos dispongan de competencias legislativas constitucionalmente atribuidas.<sup>17</sup>

En junio de 1973 un documento de trabajo del Parlamento Europeo<sup>18</sup> ya advertía de la pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración europea y concretaba que esta disminución se producía en tres momentos <sup>19</sup>:

- En la formación del derecho comunitario originario, ya que no se participa en la formación de la posición negociadora del Estado y no es posible presentar ningún tipo de enmienda en el procedimiento de ratificación.
- En la formación del derecho comunitario derivado, cuyo protagonismo queda principalmente en manos del COREPER.
- En la elaboración de normas internas de transposición y desarrollo del derecho comunitario para su aplicación.

La primera iniciativa del Parlamento Europeo para establecer contactos regulares y orgánicos con los parlamentos nacionales la encontramos en su Informe Diligent de 27 de mayo de 1981<sup>20</sup>.

---

<sup>17</sup> Miquel Palomares i Amat, op. cit.

<sup>18</sup> Documento de trabajo del Parlamento Europeo de junio de 1973 sobre “La pérdida de competencias de los Parlamentos de los Estados miembros como consecuencia de la integración”, PE 35.807.

<sup>19</sup> Loreto Gil-Robles Casanueva en “Las relaciones entre el Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales y los parlamentos regionales”, en “Los parlamentos de Europa y el Parlamento Europeo”, dir José Maria Gil-Robles Gil-Delgado (dir), Cyan, Madrid 1997, p. 312 a 322

A través del Informe de Konstantinos Stavrou de 26 de mayo de 1989<sup>21</sup>, el Parlamento Europeo señalaba que “una concentración de poderes legislativos entre los principales miembros del Gobierno no solo creaba un desequilibrio institucional, sino una eficacia mediocre de la acción de la Comunidad. Por ello se entendía que, a parte del incremento de las competencias de la cámara europea, debería darse una ampliación de las prerrogativas de los parlamentos nacionales en relación a la Comunidad y una cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo.

Más tarde la posición del Parlamento Europeo, a través del Informe Cravinho de 24 de septiembre de 1991<sup>22</sup> sobre la evolución de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales serviría de fundamento a las Declaraciones núms. 13 y 14 del Tratado de Maastricht sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea<sup>23</sup>.

Por tanto, a diferencia de lo que ocurre con los parlamentos regionales europeos, la participación de los parlamentos nacionales en el plano comunitario tiene una sólida base jurídica que se concreta en las Declaraciones 13 y 14 del Tratado de Maastricht<sup>24 25</sup> y el Protocolo número 9 del Tratado de Amsterdam<sup>26</sup>.

---

<sup>20</sup> Informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, número 65036/déf. Este informe dio lugar a la Resolución del Parlamento Europeo de 9 de julio de 1981, del mismo nombre publicada en el DOCE núm C 234 pp. 58 a 60, de 14 de septiembre de 1981

<sup>21</sup> Informe elaborado en nombre de la Comisión de Reglamento de Verificación de Credenciales y de inmunidades, sobre la participación de los diputados de los parlamentos nacionales en los trabajos de las comisiones del Parlamento Europeo, número 130.198/déf

<sup>22</sup> Informe del Vice-Presidente del Parlamento Europeo, Sr João Cravinho, sobre el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos de los Estados miembros, aprobado por la Mesa ampliada el día 24 de septiembre de 1991, PE 150.961/BUR/def

<sup>23</sup> José María Gil-Robles, en el su discurso “Las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales”, pronunciado el 2 de octubre de 1998 en el Seminario “Opinión Pública y Parlamento” organizado por la Universidad Internacional Menéndez y Pelayo

<sup>24</sup> **Declaración relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea**

La Conferencia estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea.

Para ello conviene intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En este contexto, los Gobiernos de los Estados miembros velarán, entre otros aspectos, porque los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para información o para que puedan ser examinadas.

La Conferencia considera asimismo importante que se intensifiquen los contactos entre los Parlamentos nacionales 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.

<sup>25</sup> **Declaración relativa a la Conferencia de los Parlamentos**

La Conferencia invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o Assises).

Se consultará a la Conferencia de los Parlamentos sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias del Parlamento Europeo y los derechos de los Parlamentos nacionales. El Presidente del Consejo Europeo y el Presidente de la Comisión presentarán en cada sesión de la Conferencia de los parlamentos un informe sobre el Estado de la Unión.

<sup>26</sup> **Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea.**

*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 atañe a 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

Han convenido en las siguientes disposiciones, que se incorporarán como anexo al Tratado de la Unión Europea y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas:

I.- 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 como tales por el Consejo de conformidad con el apartado 3 del artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba convenientemente
- 3) Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o 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 la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común de conformidad con los artículos 251 o 252 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, deberá transcurrir un plazo de seis semanas, salvo excepciones por motivos de urgencia, debiendo mencionarse éstos en el acto o la posición común

II. Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos

- 4) La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, 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 proyectos de textos normativos que los representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros decida de común acuerdo transmitirle, en función de la naturaleza de los asuntos que traten

En cualquier caso, como señala Mangas Martín <sup>27</sup>, de la misma manera que la regulación introducida en este sentido por el Tratado de Amsterdam supuso un salto cualitativo, al prever, en forma de protocolo, unas obligaciones jurídicas concretas, su pobre contenido ha comportado que se haya calificado como un protocolo “más simbólico que sustantivo”.

## **2) Órganos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales**

La relación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo se ha materializado a través de tres vías, la Conferencia de Presidentes, la Conferencia de Parlamentos y la Conferencia de Comisiones parlamentarias especializadas con un resultado diverso.

### **a) La Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea**

Este órgano de relación interparlamentaria que celebró una primera reunión en 1975 y que se reúne 1 vez cada dos años, con dos tipos de formaciones distintas:

-En gran conferencia, con la participación de los presidentes de los parlamentos de los Estados Miembros, el Presidente del Consejo de Europa y el Presidente de la Asamblea de la UEO

- 
- 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 punto
  - 6) La COSAC podrá dirigir al 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 espacio de libertad, seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales
  - 7) Las aportaciones de la COSAC no vincularán en absoluto a los parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición

-En pequeña conferencia, con la participación del Presidente del Parlamento Europeo y los Presidentes de los Parlamentos nacionales de los Estados Miembros.

**b) La Conferencia de Parlamentos de la Unión Europea o Asisas**

No parece una vía de contacto que tienda a institucionalizarse, ya que celebró una primera reunión el Roma del 27 al 30 de noviembre de 1990, sin que tengamos noticia de que se haya vuelto a reunir. Parece una forma más de diplomacia parlamentaria que puede tener su utilidad en determinadas ocasiones puntuales sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, que un órgano estable de relación con ésta. De todas formas, el Tratado de Maastricht la entiende como órgano de relación válido al referirse expresamente a ella en su Declaración 14.

**c) La Conferencia de Organos Especializados en asuntos comunitarios y europeos en los Parlamentos de la Unión Europea, COSAC**

Básicamente la función de la COSAC consiste en dirigir a la Unión Europea recomendaciones o contribuciones, así como examinar sus propuestas de actuación y iniciativas legislativas. Se constituye, por ello, como un foro de discusión, y de intercambio de información entre la Comisión el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales.

Se le critica<sup>28</sup>, por una parte, el hecho que los representantes de los Parlamentos Nacionales provengan de comisiones de carácter horizontal, circunstancia que hace disminuir su capacidad en el momento de discutir legislaciones específicas. Por otra, el hecho de que

---

<sup>27</sup> Vid Araceli Mangas Martín en “Estudio preliminar. La UE. Del Tratado de Maastricht al Tratado de Ámsterdam”, en TUE. Tratados constitutivos de las CE y otros textos básicos de las CE. Tecnos. Madrid, 1998.

<sup>28</sup> Miguel Tell Cremades en “Los parlamentos de Europa: Una aproximación a su complementariedad en la gestión democrática de la Unión Europea”, Corts. Anuario de derecho palamentario, número 7, 1999, pp. 209 a 226.

su composición no es plenamente representativa. Pese a todo ello, como hemos visto el Tratado de Amsterdam le ha otorgado una especial carta de naturaleza.

### **3) El fortalecimiento del papel de los parlamentos nacionales en la Unión Europea a partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional**

Tal como veremos en el epígrafe que destinamos al estudio del Tratado constitucional, éste supone un claro reforzamiento en su posibilidad de intervenir en el procedimiento legislativo comunitario. En este sentido, desde la Comisión se les harán llegar los documentos de consulta, el programa legislativo anual y las propuestas legislativas. Si los parlamentos nacionales consideran que la propuesta legislativa vulnera el principio de subsidiariedad, tendrán la posibilidad de emitir un dictamen motivado al respecto, que podrá propiciar la suspensión de la tramitación legislativa y obligar a la reconsideración de la propuesta de derecho derivado de que se trate. Como que esto, en el caso de sistemas bicamerales afecta a ambas cámaras, supone un avance importante para las regiones de aquellos Estados miembros como Alemania en que el Bundesrat representa realmente a los lands, y en el que tienen un papel decisivo en la definición de la política europea de aquel país. Por otra parte, se establece que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales organizarán y potenciarán de una forma eficaz e idónea su cooperación interparlamentaria.

## **III.- LA POSICIÓN DE LAS REGIONES Y LOS PARLAMENTOS REGIONALES EUROPEOS EN LA UNIÓN EUROPEA**

### **1) La organización territorial de los Estados miembros y el principio de autonomía institucional y procedimental**

Para empezar a hablar del papel que los Parlamentos regionales pueden tener en la Unión Europea es preciso que previamente nos refiramos a las dificultades que las regiones europeas encuentran en su participación en la Unión Europea. De hecho, durante muchos años ésta ha padecido lo que se ha venido en llamar “ceguera regional”<sup>29</sup>.

El primer problema que surge al hablar de regiones en el contexto de la Unión Europea es el de la definición de región <sup>30</sup>, ya que bajo este concepto nos podemos encontrar desde instancias dotadas de autonomía política y administrativa hasta meros ámbitos de descentralización administrativa o simples demarcaciones territoriales. <sup>31</sup>

El hecho de que a pesar de las distintas resoluciones del Parlamento Europeo no haya en la actualidad en la Unión Europea una voluntad de reconocer institucionalmente a las regiones europeas obedece principalmente a la heterogeneidad y no generalización de la distribución territorial del poder en los distintos Estados Miembros que impide a priori establecer una estructura institucional europea en la que las regiones con competencias legislativas puedan participar en el procedimiento de toma de decisiones en lo que afecte a su ámbito competencial.

En efecto, cada uno de los distintos Estados Miembros de la Unión Europea tiene sus propias estructuras internas y su propia organización institucional interna. Ni todos están organizados territorialmente en regiones, ni el peso político-institucional que tienen las regiones en aquellos Estados donde existen

---

<sup>29</sup> Vid. Klaus-Jürgen Nagel, en “Experiencias comparadas de participación regional”, en “La participación de las regiones en Europa”, Generalitat de Catalunya, IEA, 2003, p. 47

<sup>30</sup> Vid Jose Luis de Castro Ruano, en “La emergente participación política de las regiones en el proceso de construcción europea”, IVAP, Colección Tesis doctorales, , Vitoria-Gasteiz 1994, pp 27 a 60

<sup>31</sup> Eduardo Mancisidor Artaraz en “Parlamentos Autonómicos e integración europea”, Corts. Anuario de derecho parlamentario, número 5, 1998, pp. 177 a 200

no es siempre equiparable. Incluso en un mismo Estado puede haber regiones con distinto nivel competencial.

Esta heterogeneidad y falta de generalización del hecho regional ha dado lugar a que cuando por fin el Tratado de la Unión Europea reconoce un cierto papel a las regiones en la estructura de la Unión, se cree el mal llamado Comité de las Regiones, integrado tanto por representantes de las regiones como de los municipios<sup>32</sup>.

Lo más fácil para la Unión Europea y lo más lógico desde una perspectiva de derecho internacional ha sido desentenderse del problema y echar mano del principio de autonomía institucional y procedimental de cada Estado. Es decir, considerar la organización territorial como un tema ajeno a la Unión y, por tanto al derecho comunitario. Ello supone que los gobiernos y los parlamentos regionales a quienes corresponde el desarrollo y aplicación del derecho comunitario en el ámbito de sus competencias, no puedan tener una interlocución directa con la Unión, no puedan acceder al mismo nivel que los Estados al Tribunal de Justicia y, lo que resulta más sorprendente, sean formalmente irresponsables<sup>33</sup> ante la Unión Europea cuando transgreden el derecho comunitario<sup>34</sup>.

---

<sup>32</sup> Como bien señala Enoch Albertí Rovira en “Los parlamentos regionales en la Unión Europea”, en “La encrucijada constitucional de la Unión Europea”, Seminario Internacional organizado por el Colegio Libre de Eméritos de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, en Madrid del 6 a 8 de noviembre de 2001, Cívitas, Madrid, 2002, pp. 351 a 363, mientras coexistan en el Comité de las Regiones miembros de extracción regional con base representativa y miembros procedentes del mundo de las Administraciones locales, parece difícil que éste pueda adquirir un perfil propio que le permita asumir un verdadero papel de representación regional en el que los parlamentos puedan tener también su espacio.

<sup>33</sup> De acuerdo con el artículo 10 del TCE y la interpretación que del mismo ha hecho el Tribunal de Justicia, es el Estado quien responde de los incumplimientos del derecho comunitario que se produzcan en su territorio, con independencia de que la conculcación de la norma comunitaria haya sido se haya producido por una entidad local, provincial o regional o por la administración institucional. Esta norma razonable para su aplicación en estados unitarios centralizados políticamente, no responde en cambio a la lógica jurídica cuando se aplica a estados con entes territoriales con autonomía política y administrativa

<sup>34</sup> Joxerramon Bengoetxea, “La participación de las Autonomías en las Instituciones Comunitarias”, en Revista Vasca de Administración Pública núm 40, 1994, pp. 123 a 147.

El deseo tantas veces expresado de proximidad a los ciudadanos de la Unión se contradice con una aplicación extensiva del principio de autonomía institucional y procedimental. Una Unión Europea que institucionalmente se limite a relacionarse con los Estados miembros, entendidos éstos como las administraciones centrales de los mismos, e ignore materialmente y formalmente la estructura territorial de cada uno de ellos está condenada al fracaso.

De acuerdo con Albertí <sup>35</sup>, la construcción no puede hacerse destruyendo los equilibrios institucionales sobre los que se fundamenta la convivencia política en el interior de cada Estado y entre estos equilibrios el del reparto territorial del poder desempeña un papel fundamental<sup>36</sup> En este punto compartimos también la opinión de Bengoetxea<sup>37</sup> cuando dice que la Unión Europea no puede ignorar el fenómeno de la regionalización, por mucho que su organización política no sea de su competencia y comete un grave error cuando no entra en lo que considera que son debates internos de cada Estado.

Más cuando, de acuerdo con lo que ha señalado nuestro Tribunal Constitucional, la pertenencia a la Unión Europea comporta la redifinición del concepto de relaciones internacionales que ha de comportar que cuando nos refiramos a la Unión Europea la típica competencia estatal en relaciones internacionales entre en crisis, ya que el ámbito jurídico generado ya tiene más de interno que de internacional<sup>38</sup>.

---

<sup>35</sup> Enoch Albertí i Rovira, en “Los parlamentos regionales en la Unión Europea”, cit.

<sup>36</sup> En el mismo sentido se pronuncia Pablo Perez-Tremps en “La participación europea y la acción exterior de las Comunidades Autónomas”, Marcial Pons, Madrid 199, p.269, cuando dice que “desde una perspectiva nacional un proceso de construcción europea que no tenga en cuenta a los entes regionales puede conducir a una alteración de los equilibrios constitucionales de los Estados miembros”

<sup>37</sup> Joxerramon Bengoetxea, “La participación de las Autonomías en las instituciones Comunitarias”, cit..

<sup>38</sup> En este sentido es significativa la STC 165/1994, de 26 de mayo cuando en su fundamento jurídico cuarto señala:

Y ello es así porque los Estados miembros, limitando libremente su soberanía, le han atribuido un buen número de competencias y aquella se ha dotado de instituciones propias y de un ordenamiento jurídico propio que se integra en cada uno de los ordenamientos jurídicos nacionales.

En el mismo sentido se pronuncia Astola<sup>39</sup> cuando dice que, en el ámbito de las competencias atribuidas, cada nivel territorial de poder pertenece a la Unión Europea y se inserta en ella, perdiendo en este ámbito el carácter de exteriores las relaciones con la UE y manteniendo este carácter aquellas otras relaciones que pertenecen al ámbito competencial cuyo ejercicio sigue perteneciendo a la competencia exclusiva del Estado.

Lamentablemente, será muy difícil aumentar la credibilidad de la Unión y acercarla a los ciudadanos si seguimos anclados inflexiblemente en esta perspectiva. Por tanto, si la perspectiva ya no debe ser internacional, sino interna entonces el principio de autonomía institucional y procedimental debe ser matizado o moldeado a través del derecho comunitario, de forma que la Unión Europea reconozca formal y materialmente la existencia en su ámbito territorial de entes territoriales descentralizados con poder político. Se trataría de conseguir que la Unión hiciera suya la diferente estructura territorial de cada uno de los estados miembros.

---

*“Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. 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...”*

<sup>39</sup> Jasone Astola Madariaga, “Las regiones en la Unión Europea”, Revista Española de Derecho Constitucional, año 15, número 45, septiembre-diciembre 1995, pp. 95 a 131

## **2) La necesaria participación de las asambleas legislativas regionales en la Unión Europea: Legitimación, alcance y consecuencias de su inexistencia**

Como señala Arce<sup>40</sup>, las regiones con competencias 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. Es decir, no tiene las mismas implicaciones la ceguera de la Unión Europea respecto a un Estado dotado de entes territoriales dotados de autonomía política y administrativa que respecto a otro que solo cuente con meros ámbitos de descentralización administrativa o simples demarcaciones territoriales dependientes de la administración central.

Así mientras en el segundo caso, el no reconocimiento por parte del derecho comunitario de estos ámbitos administrativos de actuación no tiene más trascendencia, en el primero su falta de reconocimiento jurídico comporta una clara alteración del equilibrio interno de poderes, que debe ser restaurada, compensando la pérdida de capacidad de gestión y actuación autónoma por el derecho a participar en aquellas materias y sectores de su competencia que hayan sido atribuidos a la Unión<sup>41</sup>.

En este sentido, nos resulta muy interesante el informe del eurodiputado Alain Lamassoure de 2002<sup>42</sup>, en el que en su versión inicial se solicitaba la creación

---

<sup>40</sup>Alberto Arce Janariz, “Unión Europea y Parlamentos regionales” Cortes de Castilla-La Mancha-Universidad de Castilla-La Mancha, Anuario Parlamento y Constitución, año 1997, número 1, pp. 77 a 116.

<sup>41</sup> Vid, Enoch Alberti i Rovira en “Les regions dins la nova Unió Europea. El llarg camí cap a una presència directa de les regions a Europa”, Autonomies núm 29, noviembre 2003, Barcelona, pp. 170 a 199

<sup>42</sup> Este informe inicial, después de muchas enmiendas y vicisitudes dio lugar a la Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión

para aquellas regiones europeas con competencias legislativas, de un “estatuto de región asociada a la Unión Europea” que les otorgue una serie de derechos, como el de ser consultadas por la Comisión Europea a la hora de proponer normas que les afecten directamente, representación específica en el Comité de las Regiones, o como el de poder acceder directamente al Tribunal de Justicia de la Unión. Y es que, como bien concluye el mencionado informe, el problema de las regiones dotadas de competencias legislativas no puede seguir silenciándose en los tratados.

Si bien este pretendido reconocimiento de un estatuto de región asociada establecía que fuera cada Estado quien elaborara y comunicara a la Unión la lista de regiones a las que debería reconocerse este estatus, la realidad fue que esta posibilidad encendió la luz de alarma entre los defensores del modelo que actualmente inspira la construcción europea y comportó su desaparición del informe final, en el que se reafirma la concepción de que el otorgamiento de derechos a las regiones legislativas es, en cualquier caso, una materia reservada a los estados.

De acuerdo con lo que señala Alberti, en las vicisitudes que siguió la tramitación del informe Lamassoure podemos ver reflejadas dos claras tendencias por lo que se refiere a lo que es la concepción de lo que debe ser el encaje de las regiones con capacidad legislativa en la Unión Europea. Mientras la propuesta inicial de Lamassoure responde a la alternativa política que propugna la consideración de la presencia y la participación regional en la Unión desde el derecho y las mismas instancias de la Unión, la resolución finalmente aprobada responde a aquella que considera que debe mantenerse la cuestión regional como una asunto interno de los estados miembros <sup>43</sup>.

---

Europea y los Estados miembros (2001/2024(INI)), A5- 0133/2002, que ya no contempla la propuesta de estatuto de región asociada

<sup>43</sup> Enoch Alberti i Rovira en “Les regions dins la nova Unió Europea...”, cit, pp186 a 188.

A pesar, por tanto, de que la versión final del informe Lamassoure no aporta finalmente ninguna novedad por lo que se refiere al hecho de que la participación regional continua considerándose un asunto interno de los estados, cuya regulación no corresponde a la Unión, si que supone una cierta apertura cuando, por una parte, constata el papel creciente que las regiones hacen en la aplicación de las políticas de la Unión, particularmente allí donde existen regiones con competencias legislativas y, por otra parte, manifiesta el deseo de que la Unión se muestre abierta a las propuestas de los estados miembros tendentes a conseguir una mejor asociación de sus respectivas colectividades territoriales en la preparación y, en su caso, la transposición de las normas europeas dentro del respeto de las diferentes constituciones nacionales.

De acuerdo con Michael Keating <sup>44</sup>, la diversidad de los gobiernos regionales y locales en Europa es tan amplia que no es posible incorporarlos en un esquema simple. Las ideas tendentes a reconocerlos como un tercer nivel constitucional dentro de una configuración federal se toparán siempre con este obstáculo. Por eso entiende que una solución sería reconocer a las regiones constitucionales con poder legislativo un estatus especial en la línea que proponía Lamassoure en su informe inicial.

Si nos fijamos en las funciones que ejercen las asambleas legislativas regionales respecto al derecho comunitario veremos que en un plano interno y en el ámbito de sus respectivas competencias, les corresponde, en primer lugar, el desarrollo y aplicación del derecho derivado, que puede comportar en algunos casos la transposición de directivas comunitarias (como curiosidad la circunstancia de que en caso de una incorrecta aplicación de las normas comunitarias o de la no transposición o de la transposición incorrecta de una directiva será el Estado y no el parlamento regional, quien deberá de responder

---

<sup>44</sup> Michael Keating en “The European Union and the regions”, Oxford, Clarendon Press, 1995.

ante la Unión Europea). En segundo lugar, corresponde a los parlamentos regionales el control y el impulso político al gobierno regional por lo que se refiere, tanto a la aplicación del derecho comunitario que sea de su competencia, como por lo que se refiere al posicionamiento de éste en la formación de la posición común del Estado ante la Unión Europea <sup>45</sup> .

Por tanto, este estatus especial debería ser reconocido a aquellas regiones europeas con asambleas legislativas elegidas democráticamente que ejerzan, en el ámbito de sus respectivas competencias, las funciones de transposición y desarrollo del derecho comunitario, así como las funciones de control del gobierno respectivo por lo que se refiere, tanto a la aplicación del derecho comunitario, como a la participación de aquel en la formación de la posición común del Estado ante la Unión.

En el plano comunitario, así como la participación de los parlamentos nacionales tiene, como hemos visto, una sólida base jurídica dimanante de los Tratados de Maastricht y Amsterdam, y se verá reforzada con la entrada en vigor del Tratado constitucional, la participación de los parlamentos regionales se ha tenido que concretar durante los últimos años en una actividad propiamente de lobby, a través de ámbitos de relación como la CALRE y la NORPEC, y no será hasta la entrada en vigor del Tratado constitucional en que obtengan un reconocimiento indirecto a través del Protocolo para la aplicación de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad.

En consecuencia, entiendo con Palomares <sup>46</sup>, que la legitimidad de la participación en la Unión Europea de los entes regionales y, por tanto, de las

---

<sup>45</sup> Juan Maria Ubaldo Ubillos, en “La política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario”, pp. 203 a 271, Novedades de Derecho Público número 4, Institut de Dret Públic, Tirant lo Blanch, Valencia 2003.

<sup>46</sup> Miquel Palomares i Amat, en “Los parlamentos regionales y su participación en el procedimiento de adopción de decisiones de la Unión Europea”, en prensa. Este autor entiende que la noción de afectación

asambleas legislativas regionales tiene una justificación jurídica de lege ferenda desde el momento en que:

- La Unión interviene en ámbitos materiales sobre los que la región es competente, que no le han sido atribuidos de forma exclusiva. Esto comportará una intervención ulterior de la región, ya sea transponiendo, desarrollando o simplemente aplicando la norma comunitaria de derecho derivado correspondiente.
- La actuación de la Unión afecte a los intereses generales de los entes regionales<sup>47</sup>.
- El ejercicio de políticas transversales puede incidir en ámbitos no atribuidos por los entes regionales y, por tanto puede afectar a sus intereses generales<sup>48</sup>.
- Una falta de participación en el procedimiento legislativo comunitario de los entes regionales afecta a la diversidad y la eficacia de las acciones y políticas de la Unión.
- Puede acercar a los ciudadanos al proceso de construcción europea.
- Puede incidir en una más directa comunicación entre los intereses sociales y la instancia europea de decisión política.
- Puede suponer una más clara definición de los intereses en los distintos niveles comunitario, nacional y regional, una mejor armonización y la reducción de contradicciones.

---

al interés general de un ente regional podría erigirse como concepto que permitiera una asociación regional en aquellos casos en los que el ejercicio de la función legislativa por parte de los entes regionales viene condicionada por la actuación comunitaria.

<sup>47</sup> De acuerdo con Palomares en “Los parlamentos regionales y su participación...”, ...cit, la noción de afectación al interés general de un ente regional podría erigirse como concepto que permitiera una asociación regional en aquellos casos en que el ejercicio de la función legislativa por parte de los entes regionales viene condicionada por la afectación comunitaria.

<sup>48</sup> Enoch Alberti i Rovira, en “Les regions dins la nova Unió Europea. El llarga camí cap a una presència directa...”, cit.

Por todo ello, si realmente desde las instituciones europeas se quiere ser sensible a la falta de credibilidad de éstas a causa del déficit democrático, la Unión Europea no puede seguir refugiándose en el principio de autonomía institucional y procedimental y en la heterogeneidad del hecho regional para ignorar a las regiones y debe proceder al reconocimiento institucional de aquellas regiones que tengan como mínimo común denominador la capacidad legislativa en el ámbito de sus competencias.

#### **IV.- EL CAMINO SEGUIDO POR LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN EL CONTEXTO DE LA MOVILIZACIÓN REGIONAL ANTE LA UNIÓN EUROPEA**

##### **1) La movilización regional ante la Unión Europea**

El primer reconocimiento oficial del papel de las regiones por parte de las instituciones comunitarias fue la Carta Comunitaria de la Regionalización, aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988. A este primer paso siguió la inclusión en el Tratado de la Unión Europea de dos mecanismos de representación de las regiones: la creación del Comité de las Regiones prevista en el Tratado de Maastricht y más adelante la posibilidad de participación de los representantes regionales en el Consejo de Ministros mediante la modificación por el Tratado de Amsterdam del artículo 203, al que nos hemos referido.

Dentro de esta movilización regional debemos destacar el papel jugado por la Asamblea de Regiones de Europa que elaboró en 1996 la Declaración sobre el Regionalismo en Europa que podemos considerar como el punto de partida de las reivindicaciones regionales formuladas en la última mitad de la década de los noventa. Desde entonces el movimiento regionalista se ha caracterizado

por la creación y potenciación de redes de colaboración regional con el ánimo de influir en las sucesivas Conferencias Intergubernamentales.<sup>49</sup>

Tal como señala Morata <sup>50</sup>, podemos considerar que la asunción por la Unión Europea de alguna de las reivindicaciones regionales se debe a la presión ejercida por los länder alemanes y las regiones belgas ante sus respectivos estados.

En cualquier caso debemos tener presente que a excepción hecha de la CALRE y la NORPEC, a las que me referiré más adelante, la mayoría de redes regionales están formadas por ejecutivos regionales, es decir, por los actores que tradicionalmente han protagonizado las relaciones exteriores de las regiones y naciones sin estado propio a nivel institucional, por lo que el papel de los parlamentos regionales no es un elemento central en las resoluciones adoptadas por estas redes.

A pesar de ello, lo cierto es que durante los últimos años la necesidad de que los parlamentos regionales europeos puedan participar en las instituciones europeas se ha visto reflejada en multitud de declaraciones e informes, gracias en muchos casos a la actividad llevada a cabo por la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Regionales de Europa (CALRE).

Así la Declaración política de las regiones constitucionales de Baviera, Catalunya, Escocia, Renania del Norte-Westfalia, Salburg, Valonia y Flandes de 28 de mayo de 2001 reivindica entre otras cosas una mayor implicación de los parlamentos nacionales y regionales en el proceso político europeo y una mejor interacción con el Parlamento Europeo. Por su parte, la segunda

---

<sup>49</sup> Vid. Francesc Morata (dir), Miquel Lozano i Ricard Ramon, en “Parlaments Regionals i Governança Europea. El Parlament de Catalunya, Departament de ciencia política, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona desembre 2002.

<sup>50</sup> Francesc Morata, op. cit., p.13

Conferencia de Presidentes de Regiones con poder legislativo celebrada durante el mes de noviembre de 2001 en Lieja, hizo suyas en sus conclusiones las posiciones reflejadas en la mencionada Declaración de 28 de mayo.

También la resolución aprobada por la tercera Conferencia de Presidentes de Regiones en la Resolución aprobada en su reunión de Florencia los días 14 y 15 de noviembre de 2002 introduce una consideración específica sobre el papel que han de jugar los Parlamentos de sus regiones. En este sentido, en el contexto de la redacción del proyecto de Constitución Europea solicitan a la Convención el reconocimiento de un estatus especial dentro de la Unión que incluya una serie de derechos concretos, entre los cuales, la extensión a los parlamentos regionales de cualquier propuesta para fortalecer la implicación de los parlamentos nacionales.

## **2) Los lobbies parlamentarios regionales en Europa**

De acuerdo con Morata<sup>51</sup>, podemos situar el punto de partida de las reivindicaciones de los parlamentos regionales en la Conferencia Internacional sobre “El papel de los parlamentos de los Lander y Regiones en la política europea”, organizada por el Landtag de Baden-Württemberg en colaboración con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tübingen<sup>52</sup>. En esta primera conferencia se aprobó la llamada “Tesis de Stuttgart”, que analizaremos más adelante y que dio pie a que en octubre del mismo año se creara en Oviedo la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales que se ha ido afianzando como la principal caja de resonancia de las reivindicaciones europeas de las asambleas legislativas regionales.

---

<sup>51</sup> Francesc Morata (dir), et ali, en “Parlaments regionals i governança europea...”, cit., p.19

<sup>52</sup> Strauss, Peter y Hrbek, Rudolf, en “Die europolitische Rolle der Landes und Regionalparlamente in der EU, Baden-Baden, 1998.

El otro ámbito de relación que existe a nivel europeo es la NORPEC, que no fue constituido hasta 2002 . Esta red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales se halla ciertamente, como veremos, en una fase incipiente y en la actualidad solo cuenta con cuatro parlamentos miembros, que pretenden avanzar de forma cohesionada en la configuración de sus posiciones respecto a la Unión Europea.

### **a) El importante papel de la Conferencia de Presidentes de las Asambleas Legislativas Regionales de Europa**<sup>53</sup>

Durante el periodo de tiempo que va desde su creación en 1997 hasta la actualidad la Conferencia de Presidentes de Asambleas Regionales de Europa se ha convertido en el ámbito de relación más productivo e influyente por lo que se refiere a la canalización de las demandas de las asambleas legislativas regionales de Europa. La CALRE se organiza en la Presidencia, el Pleno, del cual forman parte todas las asambleas representadas en la Conferencia y la Comisión Permanente integrada por seis presidentes, uno por cada estado miembro con asambleas representadas, más el presidente de la Conferencia y el presidente anterior.

Las principales reivindicaciones de la CALRE se han canalizado a través de las distintas conferencias<sup>54</sup> que se celebran anualmente desde su creación.

Esta red, por una parte, tiene a su favor el hecho de aglutinar a todas las asambleas legislativas regionales de los Estados miembros de la Unión, el

---

<sup>53</sup> Para una información más exhaustiva sobre qué es la CALRE, como se creó, como se organiza y a que fines responde, vid. La Conferencia pronunciada el 22 de junio de 1998 por Don Ovidio Sánchez, Presidente del Parlamento de Asturias en el marco del Seminario “La Unión Europea después de Amsterdam: el papel de los parlamentos regionales”, organizada en Maastricht por el European Institute of Public Administration, en Servicio de Información Europea del Parlamento Vasco, Documentos CALRE, [www.parlamento.euskadi.net](http://www.parlamento.euskadi.net).

<sup>54</sup> Después de su Conferencia fundacional celebrado en Oviedo en 1997, la CALRE se ha reunido anualmente en Salzburgo, Florencia, Santiago de Compostela, Madeira, Bruselas, Reggio Calabria y Milán.

hecho de tratarse de un foro de debate al más alto nivel y la continuidad de sus actividades que la han convertido en un punto de referencia obligado cuando hablamos de las reivindicaciones de los parlamentos regionales. Por otra parte, tiene en su contra el hecho de que su configuración como conferencia de presidentes ya no responde a las necesidades que actualmente plantean las asambleas legislativas regionales, y el hecho de que, al tratarse de un foro de presidentes, le resta de alguna manera la posibilidad de un mayor debate político interno y le confiere una cierta distancia respecto de los problemas que surgen en cada uno de los ámbitos materiales implicados. En efecto, el hecho de que la CALRE no tenga, hoy por hoy, personalidad jurídica y, por tanto, no cuente con una administración permanente y un presupuesto anual ordinario le resta la efectividad que en estos momentos sería necesaria para una organización de sus características.

#### **b) La red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales, NORPEC**

La red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales NORPEC nació de la propuesta que en este sentido hizo en su día la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento escocés<sup>55</sup>. Lo cierto es que, consciente del importante papel que el Tratado de Amsterdam reconoce a la COSAC y ante la perspectiva de que de acuerdo con la Declaración de Laeken este papel fuera en el futuro aun más decisivo, el Parlamento escocés durante la última presidencia francesa de la Unión solicitó poder participar en la COSAC como observador, petición que le fue denegada.

Ante esta negativa y con el convencimiento de que debían buscarse otras vías para poder reivindicar con más fuerza y conseguir una interlocución directa con

---

<sup>55</sup> Vid. Scottish Parliament, European Committee 9th Report, 2001 “Report on the Governance of the European Unión and the Future of Europe: What Role for Scotland?”

el Parlamento Europeo, la Comisión de Asuntos Europeos del Parlamento escocés optó por la estrategia de promover un red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos y asambleas regionales de la Unión Europea con competencias legislativas y responsabilidades en asuntos comunitarios.

La primera razón que desde el Parlamento escocés se dio para la creación de esta red de comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales no es extraña a la argumentación que se ha desarrollado a lo largo de esta ponencia y es la inexistencia de ningún mecanismo de relación entre las asambleas regionales y las instituciones europeas, cuando aquéllas, en virtud de las competencias que ostentan, han de poder participar en la elaboración de la legislación que se proponga tanto a nivel estatal como a nivel europeo.

La segunda razón fue la de incrementar el nivel de transparencia y control de estos parlamentos regionales sobre sus propios gobiernos, en coherencia con la petición hecha en este sentido tanto por los parlamentos estatales como por la COSAC.

La nueva red fue constituida formalmente en Edimburgo el día 7 de noviembre de 2002 por los presidentes de las Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos escocés, flamenco y catalán, bajo la denominación de “Network of Regional Parliamentary European Committees”, NORPEC.

La red nació como un forum donde intercambiar ideas y experiencias sobre procedimientos y mejores prácticas parlamentarias y donde contrastar diferentes puntos de vista sobre planes de trabajo, con la voluntad de profundizar su compromiso colectivo en áreas de interés común. La red estará integrada por representantes de las mencionadas comisiones de asuntos europeos y se invita a las Comisiones de asuntos europeos de los Parlamentos

de aquellas naciones cuyos gobiernos firmaron la Declaración de Flandes a que se manifiesten al respecto, con vistas a la ampliación de la red, que deberá acoger a aquellos parlamentos con poderes legislativos similares a los de las regiones fundadoras de la NORPEC.

Actualmente son miembros de la NORPEC el Parlamento escocés, el Parlamento de Catalunya, el Parlamento Vasco y el Parlamento de Alta Sajonia, habiendo el Parlamento flamenco reconducido su participación a la de miembro observador.

Esta red tiene a su favor el hecho de aglutinar a las comisiones de asuntos europeos de los parlamentos regionales miembros, lo que supone una mayor proximidad del debate interparlamentario con los ámbitos materiales realmente afectados por la necesidad de participación europea de aquellos, y el hecho de ser actualmente un grupo fuertemente cohesionado con una clara voluntad de avanzar en el debate europeo y la participación de las asambleas regionales en la Unión. Tiene en su contra el hecho de no disponer de una organización estable y de aglutinar en estos momentos a un número muy pequeño de parlamentos regionales.

Pienso que una evolución deseable de los lobbies parlamentarios regionales en la Unión debería ir en la dirección de establecer una organización permanente con personalidad jurídica propia, que aglutinara a las redes existentes y que representara, no ya a los presidentes, sino a los parlamentos legislativos regionales y que incluyera en su estructura organizativa a un plenario integrador de las diferentes voluntades políticas de los distintos parlamentos, un órgano directivo compuesto por los presidentes de los parlamentos y a un órgano ejecutivo que incluyera a las respectivas comisiones de asuntos europeos.

### **3) Las resoluciones más importantes adoptadas en relación a la participación de los parlamentos regionales en la Unión Europea**

De entre los documentos que tratan con mayor exhaustividad y rigor el papel que han de jugar los parlamentos regionales en el contexto europeo destacan por su importancia la ya referida “Tesis de Stuttgart” aprobada en mayo de 1997 y el Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales aprobado con motivo del primer encuentro de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales de Europa convocada por la Junta General del Principado de Asturias los días 6 y 7 de octubre de 1997 y que dio lugar a la creación de la CALRE.

Estos documentos reivindican la plena participación de los parlamentos regionales en la elaboración de la política europea y proponen la adopción de las siguientes medidas:

- Por lo que se refiere al funcionamiento y a las medidas de organización interna de los parlamentos regionales se propone:

- La creación de una comisión parlamentaria para asuntos de la UE, que complemente la actividad de las comisiones parlamentarias sectoriales, encargada de cuestiones europeas de dimensión más propiamente institucional, con competencia también para tratar temas transfronterizos de cooperación interregional.
- La creación dentro de la administración parlamentaria de una oficina de asuntos europeos, responsable sobre todo de la recogida y elaboración de informaciones que asesore a los parlamentarios y personal cualificado al servicio de la Cámara, con estrechas relaciones de colaboración con la respectiva oficina regional en Bruselas.

- Reforzamiento de los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos tanto en la fase ascendente como en la fase descendente a través de las respectivas comisiones parlamentarias sectoriales.
- Necesidad que los parlamentos regionales dispongan a tiempo de informaciones fiables sobre los asuntos de la UE, en particular de aquellos relevantes para los lander y regiones, planteando la posibilidad de crear una red informática abierta a todas las instituciones implicadas.

- Por lo que se refiere a las relaciones que los Parlamentos regionales han de mantener entre sí y con los Parlamentos nacionales y las instituciones de la UE se propone:

- La cooperación recíproca y el fomento de vías de intercambio de información entre los Parlamentos regionales y entre éstos y los Parlamentos nacionales y europeo. Las relaciones con éstos deben incluir las relaciones con las comisiones pertinentes, integrando también los diputados de cada región.
- Contactos directos y periódicos con los servicios de la Comisión Europea que se ocupan de las cuestiones de importancia regional.
- Fomento de encuentros institucionales presenciales, de forma que comisionados de cada cámara regional podrían asistir a las sesiones que celebren las demás sobre asuntos europeos si fueran de interés concurrente. Ello debería incluir también la asistencia a sesiones del Parlamento nacional respectivo y del Parlamento Europeo.
- Fomento de estancias de intercambio de funcionarios al servicio de las respectivas asambleas de forma que a través del contraste de experiencias se aliente la formación de un fondo común de parlamentarismo regional europeo.

- Creación de la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas.
- Participación de las Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos Regionales en la COSAC o bien la posibilidad de crear una COSAC regional.
- Trabajar para potenciar las competencias y el papel del Comité de las Regiones en el que los parlamentos regionales deben estar representados adecuadamente.

Especial atención nos merece el objetivo primordial de reivindicar la posibilidad de una participación y una interlocución directa entre los parlamentos regionales y el Parlamento Europeo, que encontramos en gran cantidad de declaraciones e informes.

Al repasar el contenido de estas declaraciones e informes resulta ciertamente decepcionante comprobar la pobre efectividad que han tenido éstos hasta la fecha. Así, a parte de las referencias que a esta posibilidad se hacen en la Tesis de Stuttgart y en el Documento de Oviedo, esta necesidad de participación e interlocución directa con el Parlamento Europeo la encontramos en:

- El Informe de la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado sobre el papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea, elaborado el 11 de diciembre de 1995 <sup>56</sup> en una de sus conclusiones decía:

*“La Ponencia considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades*

---

<sup>56</sup> BOCG, Senado , V Legislatura, Serie I, número 360.

*Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos de las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficacia en la resolución de los mismos”*

- El apartado 10 del artículo 12 de la “Declaración sobre Regionalismo de Basilea”, aprobada por la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), reunida en Asamblea General en Basilea el día 4 de diciembre de 1996 estableció:

*“Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos”*

- La propuesta elaborada por los Coordinadores Autonómicos de Asuntos Europeos reunidos en Zaragoza el 20 de enero de 1997 presentada para su debate en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, y que finalmente no fue aprobada por ésta, entre otras cosas decía:

*“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 9 del Tratado de la Unión Europea. Asimismo, las Cámaras Legislativas regionales podrán estar representadas en las Delegaciones de los Parlamentos nacionales en la*

*Conferencia de Organos Especializados en Asuntos comunitarios (COSAC) conforme al procedimiento que internamente se determine”.*

- La Resolución del Parlamento Europeo de 15 de abril de 1999 sobre la mejora del funcionamiento de las instituciones sin modificar los Tratados<sup>57</sup> establece en su punto 51, dentro del apartado “Reformas del Parlamento Europeo”, subapartado “Mejora de la cooperación interinstitucional” lo siguiente:

*“Considera que el programa legislativo anual debe adquirir mayor importancia como instrumento de cooperación interinstitucional, pero que la Comisión debe facilitar más detalles sobre los objetivos previstos en cada ámbito y que debe disponerse de un nuevo calendario para su consideración, de manera que los parlamentos nacionales y regionales tengan la oportunidad de realizar comentarios al respecto con anterioridad a su examen más detallado por parte del Parlamento y otras instituciones comunitarias”*

- El Dictamen del Comité de las Regiones de 17 de febrero de 2000 sobre la Conferencia Intergubernamental del 2000, en su apartado 5 “Conclusiones del Comité de las Regiones”, subapartado 4, establece <sup>58</sup>:

*“El Comité respalda los esfuerzos de los parlamentos regionales con competencias legislativas en pro de un mayor desarrollo de los contactos institucionales con el Parlamento Europeo”*

- La Declaración aprobada en la IV Conferencia de Asambleas Regionales de Europa celebrada en Santiago de Compostela los días 30 y 31 de octubre de

---

<sup>57</sup> DOCE núm C 219 de 15 de abril de 1999 pp. 427 a 432

<sup>58</sup> DOCE núm C 156 de 6 de junio de 2000 pp. 6 a 11

2000 establece al referirse a las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales, entre otras cosas lo siguiente:

*“Mediante un acuerdo interinstitucional entre la CALRE y el Parlamento Europeo debería garantizarse y ampliarse la posibilidad que ya existe actualmente de oír a los parlamentos regionales en la Comisión de Política Regional del Parlamento Europeo”*

- La Declaración aprobada en la V Conferencia de Asambleas Regionales de Europa celebrada en Madeira los días 29 y 30 de octubre de 2001 en su Anexo I insiste en la necesidad de la apertura de una nueva perspectiva en la relación entre el Parlamento Europeo y los parlamentos regionales con competencias legislativas que concreta en las propuestas siguientes:

- 1) *Creación dentro de la organización administrativa del Parlamento Europeo de una Oficina Técnica de relaciones con los Parlamentos regionales.*
- 2) *Existencia en el Parlamento Europeo de una Comisión específica de política regional en la que puedan participar los parlamentos regionales y canalizar en ella las iniciativas de interés de los parlamentos regionales.*
- 3) *Posibilidad de participar en el resto de Comisiones parlamentarias del Parlamento Europeo.*

*Esta iniciativa que pretende ser una propuesta mejorada del antecedente que en este sentido supone el acuerdo que en su día adoptó la Comisión de Política regional que hacía posible la presencia en sus sesiones, con voz y sin voto, de miembros de la CALRE, tiene a su favor el hecho de que su viabilidad solo depende de la exclusiva voluntad del Parlamento Europeo y la buena predisposición de éste que, en su Resolución de 16 de mayo de 2002 sobre la delimitación de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros,*

*al pronunciarse sobre la función de las colectividades territoriales establece que incluirá en su Reglamento las normas necesarias para que una representación de los Parlamentos regionales con capacidad legislativa pueda participar con regularidad en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales, inspirándose en la práctica ya ensayada con buenos resultados.*

4) La propuesta de articulación de un derecho de petición específico.

- La Resolución del Parlamento Europeo de 16 de mayo de 2002, basada en el informe Lamassoure, señala en su punto 40<sup>59</sup> que el Parlamento Europeo:

*“incluirá en su Reglamento las normas necesarias para que una representación de los parlamentos regionales con capacidad legislativa pueda participar con regularidad en los trabajos de la comisión competente para asuntos regionales, inspirándose en la práctica ya ensayada con buenos resultados”.*

- La Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2003, basada en el Informe Napolitano, propone en su punto 7<sup>60</sup>:

*“que se intensifique la cooperación entre las asambleas regionales y el Parlamento Europeo, en particular en el marco de su Comisión de Política Regional, Transportes y Turismo”.*

Vemos, pues, que si hasta la fecha no se ha conseguido mejorar esta participación e interlocución de los Parlamentos regionales con el Parlamento Europeo, no se debe a una falta de insistencia de éstos al respecto.

---

<sup>59</sup> A5-0133/2002, 2001/2024 (INI)

<sup>60</sup> Resolución del Parlamento Europeo de 14 de enero de 2003 sobre el “Papel de los poderes regionales y locales en la construcción europea” (2002/2141(INI)), A5-0427/2002

## IV.- LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LA CONSTITUCIÓN EUROPEA

### 1) El mantenimiento del hecho regional como un asunto doméstico de los estados

El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa opta decididamente por excluir la regulación de la organización regional a partir del derecho comunitario, ya que no reconoce expresamente la naturaleza de poder público que ostentan las entidades subestatales dotadas de poderes legislativos<sup>61</sup>, lo que viene a confirmar el desentendimiento de la Unión Europea respecto a lo que se sigue considerando un terreno privativo de la autonomía institucional de los Estados miembros. Por tanto, el resultado final se puede ver como el triunfo de la alternativa política que propugna el mantenimiento de la cuestión regional como un asunto interno de los Estados miembros, sobre la que defiende la consideración la participación regional en la Unión a partir del propio derecho comunitario<sup>62</sup>.

De acuerdo con Cruz Villalón<sup>63</sup> la incorporación de las autonomías regionales en la Constitución Europea, se podía hacer a partir de tres modelos posibles:

- a) El primero es el que supondría la constitucionalización de las autonomías regionales europeas, es decir, la asunción por el derecho comunitario de aquellas como actores con personalidad propia en la Unión Europea. De acuerdo con el mencionado autor, esta opción

---

<sup>61</sup> Marta Sobrido Heredia en “Las Comunidades autónomas ante el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Primera Instancia de las Comunidades Europeas, Tirant Monografías, número 281, Valencia 2003

<sup>62</sup> Enoch Alberti i Rovira, en “Les regions dins la nova Europa...”, cit..

<sup>63</sup> Pedro Cruz Villalón en “Las autonomías regionales en el proyecto de Tratado/Constitución para Europa”, Informe Comunidades Autónomas 2003, Instituto de Derecho Público, Barcelona 2004, pp. 801 a 815.

chocaría con la realidad de unos estados miembros enormemente dispares entre sí en población y territorio, con la realidad, sobre todo de unos estados nación a los que la autonomía regional les resulta totalmente extraña e incomprensible.

- b) El segundo modelo es el de la desconstitucionalización, es decir, el de la remisión del ser o no ser de las regiones con poder legislativo a las constituciones de los Estados miembros, como un elemento más de identidad nacional. Ello supone que las autonomías regionales no aparecen reflejadas en el derecho originario de la Unión. Esta opción, que se basa en una aplicación extensiva del principio de autonomía institucional y procedimental es la que tradicionalmente ha asumido la Unión Europea y la que se mantiene en la Constitución Europea.
- c) El tercer modelo, al que Cruz Villalón denomina como de “constitucionalización indirecta”, se parecería al planteamiento que hace la Constitución española de 1978, si bien con unas previsiones dinámicas más limitadas. No se partiría de la premisa de unos Estados miembros descentralizados, sino de la posibilidad de que tales estructuras descentralizadas existan o puedan generarse en el futuro, Supondría que la Unión Europea pudiera reconocer una especie de “estatuto de autonomía regional”, supeditado a las previsiones constitucionales nacionales, al estilo de la fracasada propuesta hecha en su día por el diputado Alain Lamassoure.

## **2) El reforzamiento del principio de subsidiariedad en la constitucion europea: Elementos esperanzadores en el contexto de una oportunidad perdida<sup>64</sup>**

---

<sup>64</sup> Para la redacción de este epígrafe se ha tomado como base el Informe del Institut de Estudis Autònòmics de la Generalitat de Catalunya de 14 de febrero de 2005, titulado “El principi de subsidiarietat a la Unió Europea: La seva consagració en el tractat pel qual s’estableix una constitució per

En el proceso de construcción europea el principio de subsidiariedad ha ido adquiriendo gradualmente cada vez más importancia, ya que se ha visto como un instrumento político para definir l'articulación entre los poderes de la Unión Europea y de los Estados miembros.

Si bien en este contexto podemos dar referencia del mismo con anterioridad, no es hasta la aprobación del Tratado de Maastricht cuando este principio adquiere verdadera carta de naturaleza y se reconoce como principio central del derecho comunitario.

Dada la novedad de este principio en el derecho comunitario resultó entonces preciso que en dos Consejos europeos celebrados en 1992, durante la presidencia británica se establezca lo que se podría calificar como libro de instrucciones para su aplicación.

La aprobación del Tratado de Amsterdam en 1997 no comportó ningún cambio significativo respecto a la función del principio de subsidiariedad en el derecho comunitario. Se dio al mismo, eso sí, una regulación más exhaustiva, y en este sentido el mismo aparece regulado en el Preámbulo y en los artículos 2 y 5 del TCE y con más concreción en el Protocolo número 30, que viene a recoger básicamente las Declaraciones de Birmingham, las conclusiones de Edimburgo de 1992 y el acuerdo interinstitucional de 1993. Es importante mencionar el debate generado en torno a la extensión del principio de subsidiariedad, es decir, si éste solo afectaba a las relaciones entre la Unión y los Estados miembros, o si también afectaba a los poderes regionales.

Reflejo de las distintas concepciones lo es la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica que acompaña al Protocolo en la que se establece que la acción de la

---

a Europa i les perspectives per a les regions amb poders legislatius i, en especial, per als seus parlaments” y elaborado por Enoch Alberti Rovira, Enric Fossas i Espadaler i Miguel Angel Cabellos.

Comunidad Europea de acuerdo 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.

El Tratado de Niza no aporta nada nuevo respecto a régimen del principio de subsidiariedad, pero sí en la llamada Declaración sobre el futuro de la Unión Europea en la que se hace una referencia expresa.

Por ello, el régimen actualmente vigente se concreta básicamente en la exigencia de motivación jurídica en el preámbulo de cada norma comunitaria que se pretenda aprobar en la que se justifique el respeto al principio de subsidiariedad por la necesidad y eficacia de la misma.

#### **a) El principio de subsidiariedad en el Tratado Constitucional**

Con la entrada en vigor, esperamos que algún día, del nuevo Tratado constitucional el principio de subsidiariedad pasa de ser un principio general que se manifestaba en un test de autocontrol de la Comisión respecto a sus iniciativas legislativas a ser un principio fundamental del ejercicio de las competencias de la Unión Europea que se garantiza mediante un procedimiento de control externo ex ante, de carácter político un procedimiento de control ex post a través del Tribunal de Justicia.

Tal como señala claramente el artículo 11 del Tratado constitucional la delimitación de competencias de la Unión Europea se rige por el principio de atribución, mientras que el ejercicio de estas competencias, cuando no sean exclusivas, se regirá por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, de acuerdo con lo dispuesto en el Protocolo para la aplicación de estos principios, anejo al Tratado. Es importante resaltar que el Tratado reconoce una intervención directa de los Parlamentos nacionales, que velarán por el respeto

de este principio de acuerdo con el mencionado Protocolo y una participación indirecta de los parlamentos regionales que colaborarán en la formación de la posición de su/s respectivo/s Parlamento/s nacional/es.

El principio continua teniendo esencialmente un contenido político y su aplicación implica valoraciones de oportunidad y de conveniencia. De hecho, será el criterio que se utilizará para habilitar o limitar el ejercicio por la Unión de las competencias compartidas, con el fin de respetar las competencias de los Estados miembros, incluso las que, en su caso, sean de las autoridades regionales. En este sentido el apartado 3 del artículo 11 establece que para llevar a cabo cualquier actuación comunitaria en el ámbito que no sea de competencia exclusiva de la Unión, se tendrá que examinar si los objetivos no pueden conseguirse de manera suficiente por los Estados miembros incluso su nivel regional, haciéndose constar en el apartado 1 del artículo 5 de manera expresa el respeto de las estructuras internas de los Estados miembros.

## **b) La consideración del principio de subsidiariedad en el procedimiento legislativo: Control “ex ante”. La participación de los parlamentos regionales**

### **a’) En la fase de preparación o elaboración de las propuestas legislativas por la Comisión**

Tal y como establece el Tratado constitucional cuando la Comisión inicie vaya a elaborar una propuesta legislativa deberá realizar amplias consultas, que, en su caso, deberán tener en cuenta la dimensión regional y local <sup>65</sup>. Es, como ya se viene haciendo en la actualidad, una fase de autocontrol de la Comisión en que ésta deberá elaborar una ficha de subsidiariedad, en la cual deberá expresar la

---

<sup>65</sup> Vid. artículo 47.3 del Tratado constitucional y el apartado 2 del Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

motivación de la propuesta en relación al principio de subsidiariedad, pero que tiene como novedad el que se tenga que tener en cuenta, en su caso, la dimensión regional y local de la propuesta.<sup>66</sup>

El hecho de que en esta fase la Comisión deba tener en cuenta, cuando sea procedente, al nivel regional obligará a ésta a prever formulas de participación de las regiones mediante en su caso los instrumentos jurídicos correspondientes De hecho de acuerdo con la “Comunicación sobre el diálogo con las asociaciones de colectividades territoriales sobre la elaboración de las políticas de la Unión Europea”<sup>67</sup> la consulta a las regiones se prevé de forma colectiva, a través de asociaciones y no de forma individualizada.

Y aquí volvemos a estar en las mismas, la Comisión justifica tal medida por el hecho de que en los Estados miembros existen más de 250 regiones y 100.000 entes locales, sin tener en cuenta la especial relevancia que en la transposición, desarrollo y aplicación del derecho comunitario tienen la regiones con poderes legislativos, y al hecho de que por ser alrededor de 74 el hecho de consultarlas individualmente no tendría porque dilatar en exceso esta fase de elaboración.

#### **b’) En la fase de tramitación de la propuesta legislativa. El llamado mecanismo de alerta temprana**

Podríamos calificar a este trámite como la novedad estrella que nos ofrece el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, a través del cual se da la oportunidad a los parlamentos nacionales y, de forma indirecta, también a los regionales para poder obligar a

---

<sup>66</sup> Vid el Libro Blanco sobre la gobernanza europea, COM (2001) 428 final, de 25 de julio de 2001 y la Comunicación de la Comisión titulada “Hacia una cultura reforzada de consulta y diálogo”, COM (2002) 704 final, de 11 de diciembre de 2002

<sup>67</sup> COM (2003) 811 final, de 19 de diciembre de 2003

la Unión en su caso a reestudiar una propuesta legislativa que mayoritariamente se considere que vulnera el principio de subsidiariedad, sin que, en cualquier caso, la opinión de los parlamentos tenga la consideración de vinculante.

Esta fase de alerta temprana tiene tres momentos:

- Obligación de remisión de los proyectos de los actos legislativos a los Parlamentos de los Estados. En el caso de que sean bicamerales, los proyectos se enviarán a las dos cámaras.
- Posibilidad de que los parlamentos nacionales puedan emitir en el plazo máximo de 6 semanas un dictamen motivado, si consideran que el proyecto no respeta el principio de subsidiariedad.
- Reconsideración del proyecto de acto legislativo remitido cuando el número de dictámenes motivados represente al menos 1/3 de los votos posibles<sup>68</sup> con carácter general o de 1/4 cuando la propuesta se refiera al espacio de libertad, justicia y seguridad. En este caso se suspende el procedimiento, el proyecto queda parado y se ha de volver a estudiar. Quien haya formulado la propuesta podrá, siempre de forma motivada, mantener el proyecto tal cual, modificarlo o retirarlo.

Tal como se desprende, de la redacción del Tratado Constitucional y del Protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad los únicos órganos que participan de manera directa y con voz propia en este mecanismo de alerta temprana son los parlamentos nacionales. Los parlamentos regionales podrán colaborar en la formación de la voluntad del

---

<sup>68</sup> El Protocolo atorga a cada Parlamento estatal dos votos. En el caso de que sea bicameral, cada una de las cámaras tendrá un voto

Parlamento nacional cuando sus competencias se vean afectadas por el proyecto legislativo europeo que se esté tramitando.

De acuerdo con el redactado del artículo 6 del Protocolo, uno podría preguntarse si la consulta a los parlamentos regionales por parte de los parlamentos nacionales es o no obligatoria. Tal y como señala el Informe de l'Institut d'Estudis Autonòmics de 14 de febrero de 2005<sup>69</sup>, entiendo que siempre que queden afectadas competencias de los parlamentos regionales, aunque sólo sean de aplicación, la consulta será obligatoria. Es evidente que si el Protocolo hubiera planteado una simple opción no tendría ningún sentido mencionarla en el mismo.

Todo este mecanismo de alerta temprana requerirá la articulación de unos mecanismos de enlace entre el parlamento nacional y los respectivos parlamentos regionales que podría concretarse a través de un acuerdo de colaboración. Entiendo que se podría establecer un mecanismo similar al que se establece respecto a la posibilidad que tiene los parlamentos nacionales de paralizar la tramitación de una propuesta, en el sentido que si un determinada proporción de los parlamentos regionales consultados consideran la propuesta “ultra vires”, por invadir directamente sus competencias, el parlamento nacional quedará obligado a presentar ante la Unión el correspondiente dictamen motivado.

**a) La consideración del principio de subsidiariedad en el ámbito jurisdiccional: Control “ex post”. La participación de los parlamentos regionales**

---

<sup>69</sup> “El principi de subsidiarietat a la Unió Europea...”, cit, pp. 39 y 40. También vid. Vicenç M. Santaló Burrull, en “Parlamentos regionales y Unión Europea” p. 196, Tecnos, 2003, Barcelona.

Cabe la posibilidad de proceder al control jurisdiccional de un acto de derecho derivado de la Unión que se entienda que no respeta el principio de subsidiariedad, a través de la interposición ante el Tribunal de Justicia de la Unión de un recurso de anulación.

La legitimación activa para interponer este tipo de recursos se reconoce a los Estados miembros, directamente, lo cual no supone una novedad respecto al resto de supuestos de hecho susceptibles de recurso de anulación en que los Estados ostentan siempre la legitimación activa, o a instancia de su parlamento o de alguna de sus cámaras, lo que sí es una novedad. Este recurso podrá interponerse por los Estados miembros con independencia de que previamente su respectivo parlamento nacional haya emitido un dictamen motivado.

También se otorga la legitimación activa al Comité de las Regiones, no para salvaguardar sus propias competencias, sino para defender el respeto al principio de subsidiariedad para asegurar su observancia en aquellos actos legislativos en cuyo procedimiento de aprobación haya intervenido.

A pesar de que las regiones habían reivindicado y reivindican del derecho a la legitimación activa ante el Tribunal en estos casos de defensa del principio de subsidiariedad, lo cierto es que la Unión ha seguido anclada en el principio de autonomía institucional y no ha querido reconocer esta posibilidad. Actitud que no deja ser coherente, ya que resultaría surrealista que la Unión otorgara la legitimación activa y pasiva a unos entes territoriales que ella misma no reconoce.

Por tanto, no hay ningún cambio sustancial en materia de recuso de anulación y, en consecuencia, las regiones continúan siendo tratadas con el mismo régimen que se aplica a los particulares.

No obstante, de la nueva regulación surgen dos nuevas previsiones que pueden abrir a las regiones de manera indirecta algunas posibilidades de intervenir ante el Tribunal de Justicia cuando las actuaciones comunitarias afecten a sus competencias, infringiendo el principio de subsidiariedad.

- Acceso a través del Comité de las Regiones:

Por esta vía siempre que las regiones con poder legislativo de forma colectiva puedan adoptar una posición propia en el sí del Comité de las Regiones y éste la haga suya, la legitimación activa de este órgano consultivo servirá para que este pueda plantear el Tribunal la vulneración del principio de subsidiariedad planteada por aquellas

- Acceso a través del Gobierno central:

En la medida en que se haya establecido un mecanismo de consulta entre el Parlamento nacional y los parlamentos regionales respectivos, parece razonable pensar que éstos puedan también plantear a aquél o a alguna de sus cámaras que a través del Gobierno del Estado impugnen un acto legislativo comunitario, si éste se ha aprobado contra el dictamen emitido por el Parlamento nacional.

### **3) La jurisprudencia del Tribunal de Justicia como freno al control efectivo de la correcta aplicación del principio de subsidiariedad**

El control de la aplicación del principio de subsidiariedad que haga el Tribunal de Justicia a partir de la entrada en vigor del Tratado constitucional nos abre en estos momentos una gran cantidad de interrogantes, dado que hasta la fecha el Tribunal se ha limitado a controlar la obligación que tiene el legislador comunitario de motivar las normas en este sentido, pero se ha resistido a

configurarlo como un principio cuyo control judicial pueda dar lugar a una limitación<sup>70</sup>.

Lo cierto es que de acuerdo con el derecho originario actualmente vigente, la aplicación del principio de subsidiariedad plantea tantos problemas como los que intenta resolver a causa de:

- La falta de listados de distribución de competencias entre la Unión Europea y los Estados miembros.
- El amplio margen de interpretación que se deriva de su contenido, ya que, a falta de criterios y parámetros más concretos y específicos la valoración de quien, Estados miembros o Comunidad podrá dar cumplimiento a los objetivos de manera suficiente y más eficaz siempre quedará sujeta a una amplia subjetividad.
- La cláusula de flexibilidad, actualmente prevista en el artículo 308 del TCE y que la Constitución reproduce en su artículo I-18., en virtud de la cual se abre la puerta a la Unión a ampliar sus competencias, independientemente de tenerlas atribuidas, cuando ello resulte necesario para la mejor consecución de sus objetivos.

Desde la introducción del principio de subsidiariedad como principio de derecho comunitario, con la aprobación del Tratado de Maastricht, cuando se ha planteado al Tribunal su interpretación éste ha aceptado las justificaciones del legislador comunitario al respecto, y se ha limitado a verificar que el principio no

---

<sup>70</sup> El Comité de las Regiones en su dictamen sobre “La aplicación y el control de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, CDR 220/2004, constata que el Tribunal ha aplicado el control del respeto del principio de subsidiariedad de manera muy restrictiva, ya que en lo esencial el Tribunal verifica esencialmente si las instituciones han cumplido con su deber de pronunciarse sobre el respeto del principio de subsidiariedad, pero su examen no afecta a cuestiones de derecho material. También llama la atención sobre la actual jurisprudencia del Tribunal que a la hora de valorar la compatibilidad de una propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad ya indicó que se han de tener en cuenta los aspectos de proporcionalidad y que ambos principios no pueden separarse totalmente el uno del otro, ya

fuera vulnerado como consecuencia de errores manifiestos de apreciación o desviación de poder, de forma que, con esta salvedad digamos que técnica, el Tribunal ha respetado el ámbito de discrecionalidad política del legislador comunitario.

De todas maneras, si repasamos la jurisprudencia del Tribunal al respecto desde 1995 hasta ahora podremos constatar una cierta evolución en la misma, que parte de una primera etapa<sup>71</sup> en la que el Tribunal rechaza directamente la aplicación del principio en un sentido favorable a los Estados, por entender que con ello se estaría vulnerando el derecho comunitario, una segunda etapa<sup>72</sup>, en la que el Tribunal ya entra en un somero análisis de la necesidad de la norma comunitaria, si bien acepta de forma acrítica los argumentos del legislador comunitario y una tercera etapa<sup>73</sup>, en la que el Tribunal ya hace su propio análisis del principio de subsidiariedad, sin asumir necesariamente las explicaciones aportadas por el legislador comunitario.

Entiendo que la nueva regulación que el Tratado constitucional hace del principio de subsidiariedad aporta nuevos elementos que obligarán al Tribunal a entrar en un análisis en profundidad del alcance de las competencias comunitarias en relación con las competencias de los estados miembros, ya sean propiamente estatales o regionales. Se ha avanzado en lo que podríamos calificar como un primer intento de clasificar las competencias comunitarias<sup>74</sup>, pero el criterio funcional que inspira la existencia de la Unión y la consecución

---

que en los dos casos se trata de valorar en que medida el nivel europeo puede interferir en la soberanía y autonomía nacional, regional y local.

<sup>71</sup> Vid. la sentencia de 15 de diciembre de 1995, “Union royale des sociétés de football association y otros vs. Bosman y otros” y la Sentencia de 10 de diciembre de 1996, “Comisión vs. Bélgica”

<sup>72</sup> Vid. la sentencia de 12 de noviembre de 1996, Reino Unido vs Consejo y la sentencia de 13 de mayo de 1997, “República Federal Alemana vs. Parlamento y Consejo”

<sup>73</sup> Vid. la sentencia de 10 de diciembre de 2002, “British American Tobacco Investments”

<sup>74</sup> Vid. artículos I-11 a I-18 del Tratado constitucional

de sus objetivos y la vía de ampliación automática de competencias de la Unión que continua dejando abierta el artículo I-18 del Tratado constitucional nos obliga a pensar que la esperada profundización de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre el principio de subsidiariedad continuara adoleciendo de importantes limitaciones.

Zaragoza, 26 de mayo de 2005.