

## **Papel del Parlamento español en la estructura europea después de Niza**

Sumario: I. ANTECEDENTES.—1. La Comisión Mixta para la Unión Europea.—2. Otras actividades.—3. Parlamentos Autonómicos.—II. ESPAÑA Y EL TRATADO DE AMSTERDAM.—III. ESPAÑA Y EL TRATADO DE NIZA.—1. El debate en las distintas instituciones, organismos y reuniones de la Unión.—2. Contenido básico del debate sobre el futuro de la Unión Europea en relación con los Parlamentos nacionales.—IV. CONCLUSIONES.

### **I. ANTECEDENTES**

Las Cortes Generales españolas tienen una presencia muy indirecta en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, situación que se ha confirmado tras la aprobación de los Tratados de Maastricht y Amsterdam. De hecho, los debates relacionados con la Unión Europea con mayor proyección pública se han centrado en temas de especial interés para la sociedad española (reforma de ciertas OCM, política de inmigración, lucha contra el terrorismo, política pesquera...). Esta escasa participación del Parlamento podría justificarse en el consenso general entre las distintas fuerzas políticas españolas en relación con el proceso de integración europea <sup>1</sup>.

A pesar de esta realidad, desde su adhesión a las Comunidades Europeas, el Parlamento español ha experimentado un proceso de reformas que perseguían su adaptación a las exigencias de la Comunidad. Al mismo tiempo, la actividad parlamentaria en relación con el proceso de integración europea ha venido mostrando un considerable incremento.

Teniendo en cuenta estas premisas, es necesario hacer referencia tanto al órgano especializado en asuntos europeos, esto es, la Comisión Mixta para la Unión Europea, como a las otras actividades que el Parlamento desarrolla en relación con la Unión Europea, así como los cambios expe-

---

\* M.<sup>a</sup> Teresa González Escudero, Letrado de las Cortes Generales. Felipe Basabe Llorens, Administrador, Instituto Cervantes en Munich.

<sup>1</sup> Sólo el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida, así como ciertas formaciones políticas nacionalistas, han manifestado cierta oposición.

rimentados en su estructura y competencias como consecuencia de los Tratados de Amsterdam y Niza.

### 1. La Comisión Mixta para la Unión Europea<sup>2</sup>

Por Ley 47/1985, de 27 de diciembre, modificada por la Ley 18/1988, de 1 de julio, se creó la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, que tras la Ley 8/1994, de 19 de mayo, se convirtió en la Comisión Mixta para la Unión Europea, como consecuencia de la ratificación del Tratado de la Unión Europea.

La Comisión estará compuesta por el número de Diputados y Senadores que establezcan las Mesas de las Cámaras, reunidas en sesión conjunta al inicio de cada Legislatura, garantizando la representación proporcional de todos los Grupos Parlamentarios. La consecuencia ha sido el aumento de miembros de 15 en la III Legislatura, a 46 en la presente.

Corresponde la presidencia al Presidente del Congreso de los Diputados o Diputado o Senador en quien delegue; normalmente se reserva este puesto a un miembro del partido mayoritario en la oposición, ocupándolo personajes de especial relevancia. Así, han sido Presidentes de esta Comisión: D. Marcelino Oreja, ex-Ministro de Asuntos Exteriores y Comisario Europeo; Dña. Isabel Tocino, ex-Ministra de Medio Ambiente; D. Pedro Solbes, ex-Ministro de Economía y Hacienda y Comisario Europeo; D. Josep Borrell, ex-Secretario de Estado de Hacienda y ex-Ministro de Obras Públicas.

La naturaleza mixta de esta Comisión supone que no puede tener carácter legislativo, por ello sus funciones se centran, especialmente, en el control del Gobierno, tanto en las posiciones adoptadas por éste en las distintas negociaciones en el seno del Consejo (generalmente ex-post), como a través del control del cumplimiento del desarrollo de las directivas comunitarias, cuando éstas, por razones de reparto constitucional de competencias, deben ser traspuestas por una norma con rango reglamentario, mientras que las iniciativas legislativas referidas a modificaciones de los Tratados constitutivos

---

<sup>2</sup> Hay que tener en cuenta que no todos los Parlamentos de la Unión Europea tienen una Comisión para Asuntos de la Unión propiamente dicha y que ninguno de los bicamerales han optado por un sistema de comisión mixta. Entre los supuestos más destacables está, por ejemplo, la Cámara de Representantes de Bélgica, que envía a las reuniones de la COSAC a una delegación de Diputados encabezada por su Presidente, asimismo, la Cámara de Representantes y el Senado se han puesto de acuerdo para la creación de un Comité de opinión federal encargado de las cuestiones europeas, formado por 10 Diputados, 10 Senadores y 10 Europarlamentarios belgas, cuya principal función es la de emitir opiniones sobre las proposiciones de los actos jurídicos normativos de la Comisión Europea. En el Nationalrat de Austria, por su parte, se ocupa de los asuntos de la Unión Europea la Comisión de Política Exterior, mientras que en Luxemburgo la Comisión de Asuntos Europeos lo es también de Asuntos Exteriores y de Defensa. En Francia, tanto en la Asamblea Nacional como en el Senado, existe una Delegación para la Unión Europea, y en Gran Bretaña, mientras que la Cámara de los Comunes tiene una Select Committee para estos asuntos, la Cámara de los Lores tiene una Scrutinising European Legislation Committee. Finalmente, destacan la Gran Comisión del Parlamento finlandés y la Comisión de la Unión Europea del Folketing danés, que hasta 1998 vino actuando bajo el nombre de Comisión para Asuntos del Mercado Común.

de la Unión Europea se tramitan por la Comisión de Asuntos Exteriores de ambas Cámaras y aquéllas que se refieran a la trasposición de directivas comunitarias que deban ser desarrolladas por una ley lo serán por la Comisión sectorial competente por razón de la materia.

Sin embargo, también en esa función de control se pueden observar ciertas disfunciones en el reparto de competencias entre Comisiones, aun a pesar de que la Ley de 1994 establece un desarrollo pormenorizado de las competencias que corresponden a dicha Comisión Mixta. En este sentido, y a la hora de solicitud de comparecencias o presentación de preguntas y mociones o proposiciones no de ley, la distribución entre la Comisión Mixta y las Comisiones sectoriales se ha venido haciendo a través de las Mesas de ambas Cámaras, que reservan las materias institucionales y grandes políticas de la Unión a la primera, y los asuntos concretos sobre cuestiones comunitarias a las Comisiones sectoriales.

En definitiva, la Comisión Mixta utiliza los mismos medios de control y estudio que el resto de las Comisiones para el ejercicio de su función, entre las que destacan las sesiones informativas del Gobierno, de manera tal que ante ella comparecen, normalmente, el Ministro de Asuntos Exteriores o el Secretario de Estado para la UE, antes o tras las reuniones del Consejo Europeo, así como el Ministro de Economía, después de cada reunión del ECOFIN<sup>3</sup> y las ponencias de estudio creadas en su seno<sup>4</sup>.

Aun cuando la Comisión, como hemos señalado, actúa a través de los procedimientos normales establecidos en los Reglamentos de las Cámaras para las Comisiones, también es cierto que aquélla presenta algunas especialidades que básicamente se refieren, por un lado, a la recepción de documentos COM<sup>5</sup> y su participación en otras actividades de las instituciones europeas, y, por otro, a su asistencia a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC).

Respecto a la primera de estas especialidades, las Mesas de las Cámaras, en reunión conjunta, aprobaron una resolución de 21 de septiembre de 1995,

<sup>3</sup> Durante la presidencia española de la Unión Europea este tipo de comparecencias se han generalizado, presentando los distintos ministros el programa de actividades previsto para la misma. En este sentido, el Vicepresidente Primero del Gobierno y Ministro del Interior compareció el 5 de febrero de 2002; la Ministra de Ciencia y Tecnología lo hizo el 19 de febrero; el Ministro de Agricultura, Pesca y Alimentación el 21 de febrero; el Vicepresidente Segundo del Gobierno para Asuntos Económicos y Ministro de Economía el 7 de marzo; el Ministro de Hacienda el 12 de marzo; el Ministro de Defensa el 13 de marzo; el Ministro de Administraciones Públicas el 14 de marzo; la Ministra de Educación, Cultura y Deporte el 17 de abril; el Ministro de Trabajos y Asuntos Sociales el 18 de abril; el Ministro de Medio Ambiente el 7 de mayo; la Ministra de Sanidad y Consumo el 9 de mayo y el Ministro de Asuntos Exteriores el 4 de junio.

<sup>4</sup> En este sentido, durante la V Legislatura se crearon tres ponencias de estudio, una relativa a la OCM de Frutas y Hortalizas, otra sobre las Consecuencias para España de la Unión Económica y Monetaria y otra sobre las Consecuencias para España de la ampliación de la UE y las reformas institucionales. En la VI, por su parte, se crearon dos ponencias: una encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental y, la otra, para el estudio y discusión del proceso de ampliación y la Agenda 2000. Finalmente, en la presente legislatura están en funcionamiento dos ponencias: una encargada del seguimiento de la CIG de 2004 sobre el futuro de la UE y la otra encargada del seguimiento de los procesos de ampliación de la UE.

<sup>5</sup> Iniciativas legislativas de la Comisión Europea.

por la que se establecía el procedimiento a seguir en la participación del Parlamento en la fase ascendente de creación del derecho comunitario. Así, se regula un procedimiento según el cual la Comisión puede celebrar un debate sobre una iniciativa legislativa de la Comisión Europea, que deberá ser explicada por un miembro del Gobierno. Finalizado este debate, la Comisión podrá aprobar propuestas de resolución que sobre esta iniciativa presenten los Grupos Parlamentarios. Dentro de estas propuestas puede solicitarse que la iniciativa legislativa se debata en el Pleno o que la Comisión Mixta elabore un informe que, a su vez, puede ser debatido en el Pleno. Así mismo, cabe la posibilidad de que se solicite opinión a las Comisiones sectoriales de una o ambas Cámaras. Este procedimiento podrá finalizar, cuando el Consejo apruebe la propuesta legislativa, con una comparecencia del Gobierno para explicar la definitivamente aprobada y su repercusión.

En esta resolución también se regula otro procedimiento de participación de la Comisión Mixta en las actividades de las Instituciones de la Unión Europea, así como en las decisiones o acuerdos del Consejo. En este punto, no puede considerarse que el Parlamento participe en el proceso de toma de decisión de la Unión, pero sí se le reconoce la posibilidad de conocer estas materias, que afectan especialmente al segundo y tercer pilar (Política Exterior y Seguridad Común, y Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia). Ello supone, en definitiva, que el Gobierno debe informar al Parlamento, a través de su Comisión Mixta, de las decisiones adoptadas en el Consejo, como sería, por ejemplo, la de la Cumbre informal de Marsella, de julio de 2000, en la que los Ministros del Interior de Francia, Italia, Alemania y España acordaron suprimir la tarjeta de residencia comunitaria a los ciudadanos de la Unión que trabajen en estos países; si bien la práctica viene demostrando que tales informaciones no siempre son transmitidas con puntualidad.

La segunda especialidad de la Comisión consiste en la asistencia regular a la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC)<sup>6</sup>. Por costumbre parlamentaria se ha instaurado la asistencia de una Delegación de seis miembros, compuesta por el Presidente de la Comisión y cinco representantes de los Grupos Parlamentarios. Al existir mayor número de Grupos que puestos, la Delegación está compuesta por los tres Portavoces de los Grupos mayoritarios, mientras que los otros dos puestos se reparten, con carácter rotativo, entre los restantes.

---

<sup>6</sup> En la escena europea, la COSAC se ha convertido en el foro de cooperación parlamentaria más importante. Creada en 1989, cuando en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de los Países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, que tuvo lugar en Madrid, se acordó fortalecer la cooperación entre las Comisiones parlamentarias encargadas de los temas europeos, tuvo su primera reunión en París (noviembre de 1989). A partir de ese momento, la COSAC se reúne dos veces al año en el país que ejerce la Presidencia de la Unión.

## **2. Otras actividades**

Junto a este Órgano, la práctica parlamentaria ha consolidado la comparecencia de los Presidentes de Gobierno para informar ante el Pleno del Congreso de los Diputados de los resultados de los Consejos Europeos, que se celebran cada seis meses. En este sentido se han celebrado las siguientes comparecencias:

### **V Legislatura:**

- 3 de noviembre de 1993, para informar, con carácter urgente, ante el Pleno, sobre las conclusiones del Consejo Europeo extraordinario, convocado el 29 de octubre, con motivo de la entrada en vigor del TUE.
- 15 de diciembre de 1993, para informar sobre el Consejo Europeo ordinario, celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre.
- 21 de diciembre de 1994, para informar sobre el Consejo Europeo ordinario, celebrado en Essen los días 9 y 10 de diciembre.
- 4 de julio de 1995, para informar en sesión extraordinaria de la Cámara, sobre el Consejo Europeo que se celebró en Cannes, los días 26 y 27 de junio y sobre la Presidencia española de la UE.
- 20 de diciembre de 1995, para informar sobre el Consejo Europeo ordinario, celebrado en Madrid los días 15 y 16 de diciembre.

### **VI Legislatura:**

- 26 de junio de 1996, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Florencia los días 21 y 22 de junio.
- 18 de diciembre de 1996, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Dublín los días 13 y 14 de diciembre.
- 25 de junio de 1997, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Amsterdam los días 16 y 17 de junio.
- 26 de noviembre de 1997, para informar sobre el Consejo Europeo extraordinario sobre empleo, celebrado en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997.
- 17 de diciembre de 1997, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Luxemburgo los días 12 y 13 de diciembre.
- 17 de junio de 1998, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Cardiff.
- 16 de diciembre de 1998, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Viena los días 11 y 12 de diciembre.
- 30 de marzo de 1999, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Berlín los días 24 y 25 de marzo.
- 15 de diciembre de 1999, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Helsinki los días 9, 10 y 11 de diciembre.

### **VII Legislatura:**

- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el jueves 22 de junio de 2000, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Santa María de Feira los días 19 y 20 de junio.

- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el 20 de diciembre de 2000, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado en Niza el día 9 de diciembre.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el 19 de junio de 2001, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado los días 15 y 16 de junio en Gotemburgo.
- Asimismo, el Presidente del Gobierno explicó los objetivos de la próxima Presidencia española de la Unión, durante el debate de política general del Estado de la Nación, que se celebró en el Congreso de los Diputados los días 26, 27 y 28 de junio del año 2001.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el día 26 de septiembre de 2001, para informar sobre las conclusiones del Consejo Extraordinario celebrado en Bruselas el 21 de septiembre, y sobre la situación internacional derivada de los ataques terroristas.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el día 10 de diciembre de 2001, para informar sobre la Presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2002.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el día 19 de diciembre de 2001, para informar sobre el Consejo Europeo, celebrado los días 14 y 15 de diciembre de 2001 en Laeken.
- Comparecencia del Presidente del Gobierno, el día 18 de marzo de 2002, para informar sobre el Consejo Europeo extraordinario, celebrado los días 15 y 16 de marzo en Barcelona.

### 3. Parlamentos Autonómicos

Una de las especialidades que España presenta en la participación en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea es nuestra propia organización territorial que afecta a la determinación de quién es competente para participar en las fases ascendente y descendente de este proceso, esto es, cuándo deben actuar los Gobiernos y los Parlamentos Autonómicos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Respecto a la cuestión de la participación de las regiones y de sus órganos en el ámbito de la Unión Europea hay que tener en cuenta las distintas soluciones adoptadas por los Estados con una organización federal. Destaca así Alemania, que ha venido ha potenciar la figura del Bundesrat de forma que el artículo 23.2.1 de la Ley Fundamental de Bonn señala actualmente que «En los asuntos de la Unión Europea colaborarán el Bundestag y los Länder a través del Bundesrat» (un estudio pormenorizado de la evolución y sistema actual aparece en el Boletín de la Facultad de Derecho núm. 13, 1998, «La participación de los Länder alemanes en las decisiones de la Unión Europea», por Georg Ress). En Italia, tras la reforma constitucional de 2001, la situación puede describirse de la forma siguiente: corresponde al Estado la potestad legislativa exclusiva en materia de relaciones del Estado con la Unión Europea; se consideran materias de legislación concurrente las relaciones de las regiones con la Unión Europea, por lo que éstas gozarán de competencias, si bien la determinación de los principios fundamentales queda reservada al Estado, y, finalmente, las regiones y las Provincias Autónomas de Trento y Bolzano, en materias de su competencia, participarán en las decisiones dirigidas a la formación de los actos normativos comunitarios y proveerán a la actuación y la ejecución de los actos de la UE, respetando las normas de procedimiento establecidas por una ley del Estado que discipline las modalidades del poder sustitutivo en caso de incumplimiento. Esta reforma da, así, cobertura constitucional a las reformas legis-

Si bien, tradicionalmente, los Parlamentos Autonómicos han quedado al margen de la dirección y control de estas áreas europeas, el propio sistema de distribución de competencias del Estado y la responsabilidad de las Comunidades Autónomas en el desarrollo de la normativa comunitaria, cuando ésta hace referencia a competencias que tienen atribuidas, ha hecho que en los últimos años la actividad de los Parlamentos Autonómicos aumente considerablemente.

En este sentido, además de desarrollarse debates generales o sectoriales sobre el impacto del proceso de integración europea en las respectivas Comunidades Autónomas, los Parlamentos han venido aprobando mociones o recomendaciones dirigidas a sus respectivos Gobiernos regionales, con el fin de influir tanto en su política autonómica, como en sus relaciones con el Gobierno de la Nación.

Muchos de estos Parlamentos han constituido Comisiones permanentes no legislativas, que siguen el modelo de la Comisión Mixta para la Unión Europea del Parlamento nacional, en orden a controlar el desarrollo de los asuntos europeos<sup>8</sup>. El Consejero encargado de los asuntos comunitarios, normalmente el de Presidencia o el de Economía, informa, regularmente, a la Comisión y responde a las cuestiones planteadas por sus miembros.

Además, estas Comisiones, en ciertas ocasiones, mantienen relaciones con Comisiones similares en los Parlamentos regionales de los Estados miembros de la UE, institucionalizándose éstas a través de la reunión de Parlamentos Regionales de los países miembros, que tuvo lugar, por primera vez, en 1998, en Oviedo, y durante la que se aprobó la denominada «Declaración de Oviedo», que creaba una Comisión de seguimiento, presidida por D. Ovidio Sánchez Díaz, Presidente de la Junta General del Principado. Precisamente, a raíz de esta primera reunión se ha institucionalizado también

---

lativas y las sentencias de la Corte Constitucional italiana surgidas en los años noventa (sobre la situación en Italia, ver «La incidencia del derecho comunitario sobre las relaciones Estado-Regiones en Italia», Tania Groppi, *Revista de Derecho Político*, núm. 50, 2001). Por último, es destacable el sistema adoptado por Bélgica, sobre todo tras la reforma constitucional de 1993. Conforme a dicho sistema las Comunidades y Regiones pueden participar en los asuntos comunitarios a través de diferentes mecanismos. Por lo que respecta a su participación en la elaboración de las decisiones comunitarias, las Comunidades y Regiones intervienen en los trabajos de las Conferencias intergubernamentales y en la fase interna de formación de las decisiones comunitarias. Es precisamente en este punto donde radica la novedad más destacable del sistema ya que, por un lado, los Ejecutivos de estas entidades junto con el Ejecutivo federal actúan, antes de cada Consejo de Ministros, conjuntamente a través de un procedimiento de coordinación; y, por otro, las Asambleas Parlamentarias de las Comunidades y Regiones pueden remitir a su Gobierno un dictamen sobre las propuestas de Reglamentos y Directivas de la Comisión Europea.

Sin embargo, no acaba aquí su participación en los asuntos comunitarios, muy al contrario el sistema belga reconoce un mecanismo de actuación directa de las Comunidades y Regiones en el Consejo de la Unión Europea bien con una función de asesor del representante federal bien como representante principal de la delegación belga (un estudio pormenorizado sobre el tema en «La actuación Exterior y comunitaria de las Regiones y Comunidades Belgas: Panorámica Descriptiva», M.<sup>a</sup> Antonia Arias Martínez, en *Revista de Administración Pública*, núm. 143, mayo-agosto 1997). Por otro lado, el régimen general de las elecciones europeas contempla también la estructura territorial del Estado, estableciendo cuatro circunscripciones electorales y tres colegios electorales.

<sup>8</sup> Comisión para el Seguimiento de la Unión Europea y de Actuaciones Exteriores, en Cataluña; Comisión para Asuntos Europeos, en Madrid o en Asturias, etc.



una Conferencia anual de Presidentes de Parlamentos Autonómicos, celebrándose la última los días 2 a 4 de septiembre de 2001 en el País Vasco. En esta reunión se estudió una Declaración en torno al papel de las regiones en el proceso de construcción europea, que, sin embargo, no alcanzó el consenso necesario. La próxima reunión está prevista que se celebre en la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Tres Parlamentos Regionales (Cantabria, Madrid y Aragón) aprobaron, en 1994, Leyes que establecieron procedimientos para participar y controlar la dirección de los fondos estructurales en sus distintas fases (proyectos, selección, ejecución...).

En el plano del Ejecutivo, las 17 Comunidades Autónomas han creado Departamentos especializados en Asuntos Comunitarios, normalmente con carácter de Dirección General, integrada en la Consejería de Presidencia. Asimismo, las Comunidades Autónomas, junto con el Gobierno central, han institucionalizado su participación en los asuntos europeos, a través de la *Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas*, establecida a nivel ministerial, que será asistida por un grupo de trabajo permanente: la *Comisión de Coordinadores para Asuntos Comunitarios*, al tiempo que esta Conferencia impulsa y controla la participación regional en todas las políticas comunitarias a través de Conferencias sectoriales.

Finalmente, en el Parlamento de la Nación se presentan distintas iniciativas que hacen referencia a la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea. Así, se han presentado por los distintos Grupos Parlamentarios de ambas Cámaras Proposiciones no de Ley o Mociones que abordan este tema<sup>9</sup>, mientras que los Parlamentos Autonómicos, haciendo uso de su potestad de iniciativa legislativa, han presentado proposiciones de Ley al respecto. En este sentido, durante la presente Legislatura el Parlamento de las Illes Balears presentó, el 6 de abril de 2001, una Proposición de Ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de la Unión Europea.

## II. ESPAÑA Y EL TRATADO DE AMSTERDAM

España jugó un papel relevante en la mayoría de las fases de la CIG (1996-1997), caracterizándose su actividad por:

---

<sup>9</sup> Durante la VII Legislatura la Comisión Mixta de la UE ha rechazado una proposición no de Ley relativa a la participación de las Comunidades Autónomas en el Consejo de Ministros de la Unión Europea y la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado ha rechazado la moción presentada por Entesa Catalana del Progrés por la que se insta al Gobierno para que en los trabajos y debates a realizar en el seno de la Convención sobre el futuro de la UE se reflejen adecuadamente la pluralidad de posiciones defendidas por los Grupos Parlamentarios representados en el Congreso de los Diputados y el Senado y por las Comunidades Autónomas y a que se establezcan los mecanismos oportunos para el conocimiento de la actividad desarrollada por la Convención. Destaca, sin embargo, la Proposición no de Ley aprobada en la VI Legislatura (publicación de 22 de febrero de 1998) en relación con la participación de las Comunidades Autónomas en la delegación del Estado en el Consejo de Ministros de la Unión Europea.



- una postura integracionista más moderada;
- la estabilidad en el equipo negociador, que se mantuvo a pesar de los cambios políticos internos;
- y el seguimiento por el Gobierno de las directrices establecidas en el Dictamen aprobado por la Comisión Mixta para la UE, proveniente del informe de la Ponencia, *sobre las consecuencias para España de la ampliación de la UE y reformas institucionales* (BOCG A 82, de 29 de diciembre de 1995).

Centrándonos en este último punto, cabe afirmar que era la primera vez que en una CIG la Delegación española contaba con un texto parlamentario que, en cierta manera, podría decirse actuaba como un «mandato de negociación», a pesar de no tener carácter vinculante, y que estaba formado por el Dictamen antes mencionado, así como por dos proposiciones no de Ley, una relativa al estatus de las Islas Canarias, de 29 de octubre de 1996, y otra sobre protección de la infancia, de 9 de abril de 1997.

Sin embargo, el Ejecutivo no planteó ninguna propuesta concreta, durante las negociaciones de Amsterdam, directamente relacionada con el papel que debían jugar los Parlamentos nacionales en el proceso de toma de decisión en la UE. Es más, aun cuando los dictámenes de la Comisión de 1995 y el posterior surgido en la *Subcomisión especial de seguimiento encargada de estudiar y discutir el proceso abierto por la Conferencia Intergubernamental* (29 de mayo de 1997) sí defendían la extensión de la participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la UE, formulando, a este respecto, cuatro propuestas concretas<sup>10</sup>, el Gobierno español nunca ha sido muy proclive a la extensión generalizada de los poderes del Parlamento Europeo y menos aún a adoptar sistemas de control y supervisión de otros Parlamentos de la Unión en el seno de nuestra institución.

El Tratado de Amsterdam fue ratificado por España el 16 de diciembre de 1998 (publicación en el *BOE* de 17 de diciembre de 1998). Su debate no provocó grandes controversias políticas; es más, todo el procedimiento se desarrolló entre el Gobierno y las Cortes Generales con un alto grado de tecnicismo, lo que, junto al hecho de que se simultanease con el procedimiento de plena adhesión de España a la estructura militar de la OTAN, evitó un claro enfrentamiento político. En realidad, los debates se centraron en una cuestión no relacionada con la ratificación propiamente dicha, como es el aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en los

<sup>10</sup> En concreto, estas propuestas eran las siguientes:

- a) Transmitir puntualmente en la lengua oficial de cada Estado miembro cualquier documento de la Comisión.
- b) Trasladar a los Parlamentos nacionales, con tiempo suficiente y en el idioma de cada Estado miembro, las iniciativas legislativas de la Comisión, respetando sus propios procedimientos internos.
- c) Establecer un período mínimo de dos meses entre la presentación de una iniciativa legislativa de la Comisión ante el Consejo y el Parlamento y la inclusión de aquella en el orden del día del Consejo.
- d) Mantener las funciones actuales de la COSAC, tal y como aparecen recogidas en la declaración 13 del Tratado de la Unión Europea.

procesos de negociación de la UE. Así, las únicas enmiendas presentadas, de los Grupos Parlamentarios Nacionalista Vasco y de Izquierda Unida, iban en este sentido y se referían al Preámbulo de la Ley Orgánica y no a su contenido sustantivo. Aun cuando estas enmiendas fueron rechazadas, iniciativas similares se han plasmado en una Proposición no de Ley sobre el tema, de 10 de marzo de 1998. Finalmente, la Ley Orgánica se aprobó con la práctica totalidad de los votos, a excepción de las abstenciones de los Parlamentarios del Partido Nacionalista Vasco y de Izquierda Unida.

Este hecho supuso la total aprobación del Tratado, incluido el *Protocolo sobre el cometido de los Parlamentos Nacionales en la Unión Europea* (PNP). Dicho Protocolo contiene dos puntos básicos: el primero se refiere a la información de los Parlamentos nacionales, previendo la transmisión de todos los documentos comunitarios, para su consulta, a los Parlamentos de todos los Estados miembros, así como la comunicación de todas las propuestas legislativas de la Comisión, para que, respetando siempre el sistema de relaciones Gobierno-Parlamento de cada Estado, puedan éstos participar en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, antes de las seis semanas, que es el plazo mínimo establecido entre la presentación de la propuesta legislativa, por la Comisión al Consejo y el Parlamento Europeo, y su inclusión en el Orden del Día del Consejo.

El segundo de los puntos afecta a la COSAC, reconociéndose expresamente el derecho de ésta a presentar a las instituciones de la UE 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, de seguridad y justicia; así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales. Sus decisiones, no obstante, no gozan de carácter vinculante.

La adopción de este Protocolo en la normativa española no ha propiciado, sin embargo, ninguna reforma dirigida a materializar sus contenidos en los Reglamentos de las Cámaras, ya que, tal y como se ha expuesto con anterioridad, tanto la Ley de 1994, como la Resolución de las Mesas de ambas Cámaras del año siguiente, regulaban un procedimiento que da pleno cumplimiento al Protocolo.

Por otra parte, desde el momento en que el PNP no obliga claramente a los Gobiernos a cumplir con el tiempo previsto por el Consejo para informar a sus Parlamentos, queda en el nivel nacional, entre Parlamento y Gobierno, la negociación del contenido y los procedimientos que deben ser aplicados, especialmente en lo referido al tiempo en que la información debe ser aportada. Hay que destacar que en el caso español la exigencia de las seis semanas se ha venido logrando a través de un acuerdo informal entre el Ministerio de Asuntos Exteriores y la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Asimismo, los Servicios Jurídicos de la Comisión, desde 1997, han establecido un sistema para lograr la transmisión regular y rápida de la información proveniente del Gobierno sobre todas las iniciativas legislativas de la Comisión Europea. *Este seguimiento parlamentario de los Documentos COM*

(*final*) se elabora por los servicios jurídicos de la Comisión, en coordinación con las Direcciones de Estudios y Documentación de las Cámaras, y ha permitido que las propuestas legislativas se distribuyan, desde 1999, en seis semanas. La ficha transmitida a los miembros de las Cámaras, en general, en sus diferentes Comisiones sectoriales y en la Comisión Mixta, incluye los siguientes extremos:

- Lista de documentos e iniciativas legislativas.
- Fechas de adopción y recepción por las Cortes.
- Observaciones del Gobierno a las iniciativas.
- Comisiones a las que las iniciativas son enviadas.
- Iniciativas legales que han surgido de los documentos.
- Datos procedimentales en el nivel europeo.
- Tipo de iniciativa nacional en que debería acabar estas propuestas.

Es necesario destacar, sin embargo, que a pesar del éxito de este sistema los efectos en la actividad de control de estas iniciativas han sido en la práctica muy escasos.

Tampoco se ha introducido modificación alguna en la normativa parlamentaria en lo relativo a la COSAC; sigue, por tanto, vigente lo establecido en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, así como la práctica parlamentaria que se ha ido consolidando a través de los distintos acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras. En este sentido, no se han introducido variaciones en la Delegación que acude a las reuniones de la COSAC, basada en el principio de máxima representatividad de los Grupos Parlamentarios y estando compuesta siempre por miembros de la Comisión Mixta.

Punto destacable en el proceso de participación del Parlamento español en la Unión Europea, y en general de todos los Parlamentos nacionales, son los mandatos de Colonia y Tampere relativos a la elaboración de una *Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea*, y, en concreto, en lo relativo a su procedimiento de elaboración.

En efecto, frente a los procedimientos habituales de aprobación de textos comunitarios o los mecanismos utilizados para la reforma de Tratados, la carta de derechos fundamentales iba a ser elaborada a través de una «convención» compuesta, en plano de igualdad, por representantes de las instituciones comunitarias, los Gobiernos y los Parlamentos nacionales, en concreto: 15 representantes de los Jefes de Estado o Gobierno de los Estados miembros, un representante del Presidente de la Comisión Europea, 16 diputados nombrados por el Parlamento Europeo y 30 parlamentarios nacionales (2 por Parlamento). La convención nombró en su seno un Presidium con un Presidente (Sr. Herzog, ex presidente de la República Federal Alemana) y tres vicepresidentes: un europarlamentario (Sr. Méndez de Vigo), un representante del Gobierno que ejerce la presidencia de la UE y el Comisario Europeo de Justicia e Interior (Sr. Vitorino).

Por parte del Parlamento español, fueron nombrados D. Gabriel Cisneros Laborda (Diputado del GPP) y D. Jordi Solé Tura (Senador del GS) y como suplente Dña. Alicia Castro Masaveu (Diputada del GPP). La nove-

dad del sistema hizo, sin embargo, que el nombramiento de los parlamentarios no siguiera un procedimiento claro.

### III. ESPAÑA Y EL TRATADO DE NIZA

La firma del Tratado de Niza, el 26 de febrero de 2001, tampoco ha supuesto, en principio, reacción alguna en las Cortes Generales, a fin de modificar los procedimientos establecidos para la participación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, lo cual, por otra parte, está esta vez más justificado, ya que la referencia que el mismo hace a los Parlamentos nacionales es mucho más genérica.

En efecto, la única mención que al papel de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea se hace aparece recogida en la *declaración sobre el futuro de la Unión Europea*, al establecer que dentro de la necesaria profundización del debate sobre este futuro debe abordarse, entre otros puntos, el de «la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea», correspondiendo a los Consejos de Gotemburgo, celebrado en junio de 2001, y de Laeken, diciembre de ese año, precisar los extremos de esta Declaración.

Nos encontramos, en consecuencia, ante la constatación de un hecho, cual es que la Unión Europea debe avanzar en su proceso de consolidación e integración y que, en éste, los Parlamentos nacionales deben jugar un papel que todavía no está definido; sólo cuando dicho papel se precise puede darse el caso de que el Parlamento español deba adaptar su organización y funcionamiento a las nuevas exigencias; por el momento, únicamente se espera de las Cortes Generales que participen en el debate abierto.

#### **1. El debate en las distintas instituciones, organismos y reuniones de la Unión**

La Declaración sobre el futuro de la Unión Europea ha establecido muy pronto su contenido básico y ha abierto un debate de enorme importancia a todos los niveles institucionales, tanto europeo como nacional.

Por un lado, la COSAC ha estudiado ampliamente este punto, tanto en sus reuniones de Estocolmo y Bruselas en el año 2001, donde se abordó el tema del papel de los Parlamentos después de Niza, destacando la enorme importancia de éstos en el desarrollo de la Unión Europea, en tanto en cuanto son el mejor instrumento para acercar la Unión a los ciudadanos; como en la de España, en mayo de 2002, en la que se presentó el Informe Napolitano, y la posterior resolución adoptada por el Parlamento Europeo por la que insta a reforzar el poder de los Parlamentos con respecto a sus

Gobiernos y la cooperación entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo y se rechaza la solución de una segunda Cámara europea<sup>11</sup>.

Por otra parte, dentro de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo de Gotemburgo, se señala que «El debate abierto sobre el desarrollo futuro de la Unión Europea se inició el 7 de marzo. El informe de la Presidencia da cuenta de las numerosas iniciativas alentadoras que se han emprendido desde entonces. Dicho debate, en el que participan todos los sectores de la sociedad, deberá proseguir activamente durante los próximos años. Se invita a los Estados miembros y a los países candidatos a que, como parte de los preparativos para la Conferencia Intergubernamental de 2004, resuman el debate celebrado a escala nacional y vayan informando a las sucesivas presidencias. Hasta el Consejo Europeo de Laeken continuarán las reflexiones sobre el modo de estructurar la fase preparatoria para la CIG de 2004 y de ampliar la participación en dichos trabajos, incluida la posible creación de un foro abierto».

La Declaración de Laeken opta, finalmente, por el sistema de convención para articular el debate sobre el futuro de la Unión Europea. Dicha Convención está compuesta por: 15 representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, 30 miembros de los Parlamentos nacionales; 16 representantes del Parlamento Europeo y dos representantes de la Comisión. Todos los países candidatos a la adhesión participan en los trabajos. En calidad de observadores se invita a tres representantes del Comité Económico y Social, a tres representantes de los interlocutores sociales europeos, a seis representantes elegidos por el Comité de las Regiones y al Defensor del Pueblo. La Convención está dirigida por un Presidium compuesto por dos representantes de la Comisión, dos del Parlamento Europeo, dos de los Parlamentos nacionales, tres de los Estados que ocupan la presidencia durante el desarrollo de los trabajos de la Convención, dos vicepresidentes (Sr. Dehaene, ex-primer Ministro de Bélgica, y Sr. Amato, ex primer Ministro de Italia) y un Presidente (Sr. Giscard d'Estaing).

Además, en la declaración de Laeken se destaca la necesidad de acercamiento de la Unión a los ciudadanos, a través de la profundización de la Democracia y la transparencia en sus instituciones y, en concreto, se establece el mandato de que esta Convención estudie los puntos siguientes:

- El papel de las regiones, sobre todo en lo relativo al reparto de competencias, si bien señala que debe dejarse la gestión cotidiana y la ejecución de las políticas de la Unión a los Estados, y donde las Constituciones lo prevean, a las regiones. En este sentido, añade que la distribución interna de competencias la establece cada derecho constitucional.

---

<sup>11</sup> *Vid.* Proyecto de informe sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la Construcción europea 2001/2023 Resolución del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales en el marco de la construcción Europea (2002) 0058. La próxima reunión de la COSAC, bajo presidencia danesa, tendrá lugar los próximos días 16 a 18 de octubre con un único tema en su orden del día: «Fortalecimiento del papel de los Parlamentos nacionales en la política europea y la reforma de la COSAC».

- El método de elección del Presidente de la Comisión.
- La publicidad de los debates del Consejo.
- El sistema de rotaciones semestrales de la presidencia.
- La simplificación de la normativa comunitaria y, especialmente, de los tratados constitutivos en su posible camino hacia una Constitución europea.

Por lo que se refiere al papel de los Parlamentos nacionales, en su Anexo I señala expresamente que «los Parlamentos nacionales también contribuyen a legitimar el proyecto europeo» y que fue la declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza, la que subrayó la necesidad de estudiar el papel de los Parlamentos nacionales en la construcción europea. En este sentido, considera que el análisis del papel de los Parlamentos nacionales plantea cuestiones tales como: si éstos deben ser representados en una nueva institución junto al Consejo y al Parlamento Europeo; si deben desempeñar funciones en ámbitos a los que es ajeno el Parlamento Europeo; o si deben centrarse en cuestiones como la del principio de subsidiariedad.

Por lo que a España se refiere, la Declaración de Niza sobre el futuro de la Unión también propició el surgimiento de iniciativas de diversa índole:

Por Real Decreto 779/2001, de 5 de julio, *el Gobierno creó el Consejo para el Debate sobre el futuro de la Unión Europea*, cuya finalidad esencial es la de promocionar, organizar y desarrollar el debate, en el ámbito nacional, sobre el proceso de reforma de la Unión Europea, que culminará en la Conferencia Intergubernamental, prevista para el año 2004, en la Declaración sobre el futuro de la Unión, aneja al Tratado de Niza. Para el ejercicio de este cometido, que incluye el debate sobre la función de los Parlamentos nacionales en la arquitectura europea, este organismo podrá recabar del Congreso de los Diputados y del Senado, entre otras instituciones, la información necesaria.

Por su parte, las Cortes Generales han adoptado ya iniciativas sobre este punto, a través de la Comisión Mixta para la Unión Europea, que, con fecha 3 de abril de 2001, ha constituido en su seno sendas Subcomisiones de *Seguimiento de la Conferencia Intergubernamental de 2004 sobre el futuro de la Unión Europea* y de *Seguimiento del Proceso de Ampliación de la Unión Europea*, que han comenzado ya sus trabajos. Así mismo, se aprobó, el 12 de febrero de 2002 una Proposición no de Ley sobre la participación de las Cortes Generales en la Convención sobre el futuro de la Unión Europea<sup>12</sup>.

Junto a ello, se ha finalizado también la tramitación del *Proyecto de Ley Orgánica, por el que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Niza, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, firmados en Niza el día 26 de febrero de 2001*. A este Proyecto, que ha seguido para su aprobación el procedimiento de urgencia, se presentaron en el Congreso de los Dipu-

<sup>12</sup> Conforme a esta Proposición no de Ley la Comisión Mixta de la UE podrá recabar la comparecencia de los miembros de las Cortes Generales en la Convención para que informen de los trabajos, así como solicitar la comparecencia de otros miembros españoles en la Convención.

tados una enmienda de devolución por el Grupo Parlamentario Mixto y enmiendas del Grupo Parlamentario Nacionalista Vasco, relativas al respeto del reparto constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y sobre la ampliación de la participación de éstas en el proceso de toma de decisiones de la Unión, enmiendas que se reproducirían en el Senado, junto con una propuesta de veto presentada por el Grupo Parlamentario Mixto de la Cámara. El texto fue, finalmente, aprobado sin modificaciones el día 24 de octubre de 2001.

Por otra parte, y como viene siendo habitual en los distintos Parlamentos de la Unión, el Parlamento español con motivo de la Presidencia ha celebrado distintas conferencias además de la COSAC<sup>13</sup>.

Finalmente, se ha procedido al nombramiento de los representantes del Parlamento español en la Convención, esta vez siguiendo un procedimiento establecido por Mesas conjuntas, en su reunión de 4 de febrero de 2002. Conforme a éste se abrió un plazo de presentación de candidaturas por los grupos parlamentarios; una vez presentadas éstas, con titular y suplente, fue la Comisión Mixta la que procedió a la elección de los representantes<sup>14</sup>, siendo elegidos el Sr. Cisneros (como titular del GPP) y el Sr. Muñoz Alonso como su suplente; y el Sr. Borrell (como titular del GS) y el Sr. López Garrido como su suplente.

Aunque es destacable que en esta ocasión sí se ha seguido un procedimiento de elección concreto y previamente establecido por las Mesas de ambas Cámaras, no pueden, sin embargo, obviarse dos circunstancias: sólo un representante suplente pertenece a la Cámara Alta y ninguno de los miembros de la Convención elegidos por las Cámaras es mujer.

## **2. Contenido básico del debate sobre el futuro de la Unión Europea en relación con los Parlamentos nacionales**

El estudio del contenido del debate sobre el futuro de la Unión Europea en relación con el papel de los Parlamentos nacionales debe, necesariamente, iniciarse con una breve referencia a los instrumentos a través de los cuales pueda canalizarse. En este sentido, parece claro que tras la cumbre de Laeken el sistema de convención se ha convertido en el mecanismo fundamental de avance y preparación de la próxima CIG 2004; no obstante, existen otros instrumentos que los Parlamentos pueden utilizar para contribuir en el debate sobre el futuro de la Unión Europea (COSAC, celebración de reuniones conjuntas de comisiones, utilización de Internet...), siendo comúnmente admitida la necesidad de que en estas actividades participen los Parlamentos

<sup>13</sup> En concreto se han celebrado las conferencias siguientes: Conferencia de Presidentes de las Comisiones de Defensa, de Asuntos Exteriores, de Justicia e Interior, de Cooperación al Desarrollo y de Agricultura, así como la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo, esta última los días 7 a 9 de junio de 2002.

<sup>14</sup> Sesión de la Comisión Mixta de la UE de 7 de febrero de 2002, presidida por la Presidenta del Congreso de los Diputados.



de los países candidatos, y contemplándose la posibilidad de que también se desarrolle a través de los Parlamentos regionales.

Con la utilización de estos instrumentos los Parlamentos nacionales pueden analizar el papel que han de desempeñar en la nueva arquitectura europea, que, sin duda, puede y debe ampliarse al objeto de acabar con lo que se ha venido a denominar el déficit democrático de la Unión. Así, actualmente, los Parlamentos prácticamente sólo tienen competencias relativas a la ratificación de Tratados modificativos de la Unión o a la prestación de su consentimiento para las nuevas ampliaciones<sup>15</sup>, cuando la evolución del sistema lo que exige es una mayor participación del Parlamento en el proceso de toma de decisiones de la Unión, un mejor conocimiento de los grandes temas que en ella se debaten, a través de la publicidad de los mismos, y un desarrollo de una función de control real de la actividad de los ejecutivos en asuntos comunitarios.

Esta afirmación lleva, por un lado, a estudiar temas tales como el desarrollo de las relaciones Parlamentos nacionales/Parlamento Europeo, que podrían potenciarse a través de medidas tales como: la plena participación de la institución europea en la COSAC<sup>16</sup> o en la Conferencia de Presidentes; la organización, por el Parlamento Europeo, de reuniones conjuntas, con participación de parlamentarios de los países miembros; la posible asistencia de éstos, incluso con voz, en las Comisiones del Parlamento Europeo y la comparecencia de miembros de éste en Comisiones nacionales<sup>17</sup> (en Espa-

<sup>15</sup> Por lo que se refiere a los actos de Derecho derivado, la participación de los Parlamentos está prevista en: a) Decisiones del Consejo sobre la definición progresiva de una política de defensa común; b) Decisiones del Consejo sobre la integración de la UEO en la Unión; c) Convenios en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal; d) Decisiones del Consejo por las que se transfieren al primer pilar acciones contempladas en el tercer pilar; e) Decisiones del Consejo por la que se adoptan disposiciones destinadas a completar los derechos previstos en el Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión; f) Actos del Consejo relativos a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme; g) Decisiones del Consejo por la que se adoptan disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad; h) Convenciones entre Estados miembros, en diversos ámbitos dependientes principalmente del Derecho internacional privado, a fin de lograr objetivos de la Comunidad mediante normas de derecho uniformes.

<sup>16</sup> Una de las cuestiones más debatidas es la relativa al fortalecimiento de la cooperación existente en el seno de la COSAC. El ex-Primer Ministro danés, Poul Nyrup Rasmussen, en un discurso formulado en Praga, en la primavera de 2001, señaló la necesidad de potenciar el papel de este órgano en el control del principio de subsidiariedad, mientras que otras propuestas, fundamentalmente provenientes del Parlamento belga, defienden el fortalecimiento de este órgano a través de la creación de una secretaría permanente. Por parte española el documento de trabajo presentado por el MAE sobre los cuatro temas de Niza, la Convención y el debate constitucional, propone la vinculación de la **COSAC** al Parlamento Europeo convirtiéndolo en «un órgano comunitario de supervisión del control parlamentario interno».

<sup>17</sup> En este sentido, en Bélgica y Grecia hay Comisiones conjuntas compuestas por miembros del Parlamento nacional y el PE, en las que estos últimos disponen de los mismos derechos que los primeros; es más, en Bélgica se contempla la posibilidad de que europarlamentarios de ese país formulen preguntas a los ministros belgas. En Alemania la Comisión de Asuntos Europeos del Bundestag se compone de 36 diputados nacionales y 14 miembros del PE, si bien éstos no tienen derecho de voto. En otros supuestos, como en el Bundesrat alemán, la Cámara de Diputados de Luxemburgo, las dos Cámaras italianas, el Eerste Kamer y el Tweede Kamer de Países Bajos, y las dos Cámaras austríacas, los europarlamentarios nacionales pueden hacer uso de la palabra; en otros para participar se exige doble mandato, como, por ejemplo, en Dinamarca, en las dos Cámaras irlandesas o en las del Reino Unido (información detallada

ña sólo han comparecido los Comisarios españoles ante la Comisión Mixta para la UE).

Asimismo, es comúnmente aceptada la idea de potenciar, respetando la respectiva normativa constitucional interna de cada Estado, las funciones de control de los Parlamentos sobre sus Gobiernos en asuntos de la Unión. Respecto de este punto, la postura española puede verse reflejada en el documento de trabajo del MAE *sobre los cuatro temas de Niza, la Convención y el debate constitucional*, que hace una serie de consideraciones generales en relación con las posibles modificaciones del control de los Parlamentos nacionales sobre la política de la UE. En este sentido, destaca *la necesidad de mantener el equilibrio institucional, permitiendo que el Consejo siga siendo una institución eficaz, y la de avanzar hacia la armonización del funcionamiento de las instituciones parlamentarias lo suficientemente flexible que permita la adaptación a las peculiaridades nacionales*.

Otro tema de especial relevancia en el estudio del futuro de los Parlamentos nacionales hace referencia al establecimiento de una segunda Cámara<sup>18</sup>. La generalización de este debate supuso, en un principio, el reconocimiento casi unánime de su necesidad (la excepción sería el Parlamento Europeo)<sup>19</sup>, pero al mismo tiempo se ha iniciado la discusión sobre su composición y funciones, siendo las dos posturas más definidas la francesa y la alemana, sin perjuicio de la existencia de otras.

En efecto, la postura alemana defiende una segunda Cámara cuya composición sería la equivalente a la del Bundesrat, o, en palabras del Canciller Schröder, sería «la transformación del Consejo de Ministros en una Cámara Europea de Estados, que se sitúa junto al Parlamento Europeo». Frente a ésta, la postura francesa aboga, en principio, por una segunda Cámara formada por representantes de los Parlamentos nacionales, cuestión que abre otras como la del doble mandato. Incluso se ha defendido por Jospin la reunión de un *Congreso de Parlamentos que controle el respeto al principio de subsidiariedad y debata, anualmente, sobre el Estado de la Unión*<sup>20</sup>.

---

al respecto Conv. 67/02), Por su parte, el MAE en el documento de trabajo mencionado anteriormente viene a señalar que «Permitir formalmente la participación de los diputados europeos o de diputados nacionales, sin derecho a voto, en el Parlamento de Estrasburgo o en los Parlamentos nacionales es una opción factible pero poco efectiva en términos de control parlamentario...».

<sup>18</sup> Fue Joschka Fischer, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, quien, en un discurso en la Universidad de Humboldt en mayo de 2000, por primera vez planteó la idea de una segunda Cámara formada por miembros de los Parlamentos nacionales y que actuase, dentro de un sistema bicameral, como un Senado.

<sup>19</sup> En la última Conferencia de Presidentes de Parlamentos de países miembros de la UE y del Parlamento Europeo, que tuvo lugar en Madrid los pasados 7 a 9 de junio, se destacó que, aun no descartándose la posibilidad de una segunda Cámara, parece primordial no complicar la estructura institucional de la UE.

<sup>20</sup> Respecto al referido a la Subsidiariedad, el documento de trabajo presentado por el MAE manifiesta su rechazo a la aplicación sectorial del control parlamentario y añade que «no tiene sentido que se pretenda complementar la intervención del Parlamento solamente en algunos ámbitos como la subsidiariedad o las políticas del segundo y tercer pilar. Además de resultar contradictorio con el objetivo de todo el ejercicio, consolida artificialmente situaciones de menor integración, resulta poco comprensible para los ciudadanos, es poco transparente y difícil de gestionar».

Por su parte, el Primer Ministro británico, Tony Blair, se ha pronunciado a favor de una segunda Cámara, cuya principal misión fuera la de control de la acción comunitaria, sin participación en el procedimiento legislativo, que correspondería al Parlamento Europeo, pero que contribuyera a la aplicación efectiva de los principios aceptados por todos, y asegurara el control democrático, a nivel europeo, de la Política Exterior Europea y de Seguridad Común. Asimismo, la Cámara de los Lores, a través de su órgano especializado en los asuntos europeos, ha comenzado a estudiar la viabilidad de estas propuestas.

Por su parte, el Presidente de la Cámara de Diputados italiana, Ferdinando Casini, también ha manifestado su parecer favorable a la creación de una segunda Cámara, formada por representantes de los Parlamentos. Finalmente, hay que destacar la corriente que proviene en su mayoría de las regiones de los Estados miembros de la Unión que defienden una segunda Cámara que las represente.

En España, el Partido Socialista Obrero Español ha señalado que «para solucionar el problema que supone la pérdida de importancia de los Parlamentos nacionales, más que crear una segunda Cámara (de hecho, una tercera, lo que complicaría el entramado institucional) se debería potenciar el doble mandato nacional-europeo».

Por otra parte, el Presidente del Gobierno, en el discurso pronunciado con motivo de la entrega del Premio de la Fundación del Mérito Europeo a Viviane Reding, en Bruselas, en octubre de 2001, lanzó una nueva propuesta, cuyo objetivo sería ajustar los mecanismos parlamentarios de control a las nuevas exigencias de la integración europea, para lo cual se debe, manteniendo al Parlamento Europeo como la principal fuente de legitimación en la Unión Europea, y como la única vía directa a través de la cual se expresa la voluntad de los ciudadanos europeos en ese ámbito, encontrar la forma que permita guardar un equilibrio entre un mayor control democrático y la eficacia con la que las instituciones deben tomar sus decisiones.

En concreto, señaló que un primer paso para reforzar la legitimación democrática sería «el proponer la redacción de una Carta vinculante sobre la intervención de los Parlamentos nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea». Esta Carta podría denominarse «Carta de los Parlamentos nacionales» y sería un texto que delimitaría las modalidades de intervención de los Parlamentos nacionales en los asuntos relativos a la Unión Europea. La Carta recogería un Código de Conducta obligatorio para los Parlamentos nacionales y establecería unos requisitos mínimos de control parlamentario nacional. Su adopción reforzaría el papel que los Parlamentos nacionales deben desempeñar, al exigirse un pronunciamiento por ellos, cuando la Unión Europea tenga que asumir competencias sin que los Tratados las hayan reconocido previamente.

El Ministerio de Asuntos Exteriores español entiende necesario evitar complicar la arquitectura institucional comunitaria, de por sí ya muy compleja, ya que: *«La Unión tiene dos instituciones que ejercen el poder legislativo y un número creciente de organismos e instituciones que intervienen de forma más o*

*menos determinante en la actividad comunitaria diaria*». Finalmente, propone la elaboración de una «*Carta de los Parlamentos nacionales*» jurídicamente vinculante y que recoja la intervención de éstos en los asuntos de la Unión Europea, así como un código de conducta. Ésta parece ser también la postura de la Presidenta del Congreso de los Diputados de España, que en la última conferencia de presidentes de Parlamentos de países miembros de la Unión Europea y del Parlamento Europeo señaló que: «La defensa de un cambio institucional centralizado, a través de una segunda Cámara, o por vía del doble mandato, no responde a las necesidades reales de la participación parlamentaria, ni tiene en cuenta el funcionamiento de las instituciones europeas.»

Visto lo anterior es indudable la importancia y variedad de temas que el debate sobre el papel de los Parlamentos nacionales en la estructura de la Unión plantea consciente de esta importancia la Convención ha constituido en su seno un grupo de trabajo, que comenzó su actividad en junio de 2002, para definir dicho papel.

Su documento base (Conv. 74/02) establece tanto las cuestiones fundamentales del debate, como los temas que el estudio de aquéllas suscita. En este sentido, el grupo de trabajo de la convención deberá analizar lo siguiente: cómo desempeñan su papel los Parlamentos nacionales en la arquitectura actual de la Unión Europea; cuáles son los sistemas nacionales que mejor funcionan y la necesidad de plantear nuevos mecanismos o procedimientos a escala nacional y europea; cuestiones todas ellas que necesariamente llevarán a debatir sobre: el control parlamentario a escala nacional, la intensificación de los contactos entre diputados nacionales y europeos, los mecanismos de participación de los Parlamentos en las actividades legislativas del Consejo, la mejora del papel de la COSAC y la posibilidad de crear una segunda Cámara.

#### IV. CONCLUSIONES

Desde sus inicios, la actual Unión Europea es sin duda un proyecto en constante evolución, que se enfrenta continuamente a nuevos desafíos en su deseo de construir una Europa que defienda los valores de la Democracia y el Estado de Derecho. Es en este contexto donde ha surgido el reto de definir el papel de los Parlamentos nacionales, cuya situación hemos intentado analizar a lo largo de esta exposición.

La falta de preocupación de los propios Parlamentos por los asuntos comunitarios nos permite afirmar que, hoy por hoy, se encuentran en gran medida ausentes del proceso de construcción de la Unión.

Esta situación, llamativa en el caso del Parlamento español debido a su propia estructura y a la confusión que en ocasiones se ha producido entre la política exterior y la política comunitaria, favoreciendo así el protagonismo del ejecutivo en los temas europeos, parece estar llegando a su fin. La toma de conciencia del imparable traspaso de competencias del Estado a la Comu-

nidad Europea y la consiguiente pérdida de control sobre las actuaciones políticas que afectan a los ciudadanos de los Estados miembros han propiciado un creciente interés por la Unión Europea.

El proceso abierto para la Conferencia Intergubernamental de 2004 es una inmejorable oportunidad para que los Parlamentos nacionales, y en especial las Cortes españolas, redefinan sus funciones y encuentren su lugar en este entramado institucional, frenando con ello, no sólo la pérdida de sus competencias, sino incluso la de su legitimidad.