

LOS PARLAMENTOS REGIONALES Y LA UNIÓN EUROPEA

ALFREDO ALLUÉ BUIZA

Universidad de Valladolid.

SUMARIO: I. Introducción. II. Déficit democrático y participación de las Asambleas parlamentarias. III. La acción directa de los parlamentos regionales en el proceso de integración europea: 1. *Parlamentos regionales y reforma del Derecho originario.* 2. *La puesta en marcha de estructuras de encuentro de los Parlamentos regionales. La CALRE.* IV. Conclusión: algunas soluciones desde el escepticismo.

I. INTRODUCCIÓN

Es cierto que los procesos más o menos consolidados de descentralización de los Estados miembros adheridos a la Unión Europea, conformados a través de un sistema de distribución territorial del poder, han quedado sustancialmente alterados en detrimento de las potestades o competencias de los entes subnacionales que gozaban de competencias legislativas y en beneficio del Estado del que forman parte, en una especie de retrocesión competencial o, al menos, cuestionando el sistema de distribución de competencias entre los Estados y las Regiones, Estados federados o Comunidades Autónomas. No hay que olvidar, como acertadamente apunta PÉREZ CALVO, que la creación de las Comunidades Europeas en su día no se hizo por los Estados creando una organización ajena a ellos mismos, sino que en ese proceso de creación lo que hacen los Estados es organizarse ellos mismos, y a través de ellos, sus ciudadanos, en una sociedad u organización europea de la que se convierten en miembros desde el mismo momento de la creación¹.

¹ PÉREZ CALVO, Alberto: «El lugar del Estado en la Integración Europea». *UNED, Teoría y Realidad constitucional*, nº 13, 2004, p. 108.

En el caso de España, el título competencial del Estado referido a las relaciones internacionales no habilitaba a una redefinición de las reglas competenciales establecidas, con anterioridad, el Título VIII y en la totalidad de los Estatutos de Autonomía. Así, la STC 165/1994 determinó que «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 debe de considerarse como interno».

El profesor Aragón, sintetiza en dos direcciones este debate resuelto por una reiterada jurisprudencia constitucional: a) la integración no viene a alterar la distribución competencial, dado que la ejecución del Derecho comunitario europeo corresponde a la instancia (Estado o Comunidad Autónoma) que ostente materialmente la competencia (SSTC 252/1988 y 76/1991). b) Ello no significa que el Estado que de inerte para actuar en garantía del cumplimiento del derecho comunitario europeo si la Comunidad Autónoma competente no lo ejecuta o lo ejecuta desviadamente (SSTC 252/1988, 80/1993, 165/1994 y 45/2001, aunque concretan solo algunas de las soluciones al respecto)².

Sin embargo, sí es cierto que las Comunidades Autónomas, y en general, los entes descentralizados, han perdido competencias y el Estado ha ampliado las suyas, desde el momento en que sobre éste gravita la responsabilidad internacional, por lo que se hace necesario buscar fórmulas de compensación. Como afirma ÁLVAREZ CONDE, nada justifica que el Estado asuma un plus competencial por la adhesión sobrevenida tres años después de la configuración definitiva, tanto territorial como institucionalmente del mapa autonómico español. El que las Comunidades Autónomas no sean sujetos de derecho internacional no significa que no se reconozca «que también desarrollan una acción exterior, aunque jurídicamente pueda ser cuestionable que se trate de auténticas relaciones internacionales o de una política exterior»³.

Hoy, las Comunidades Autónomas han iniciado un proceso de modificaciones estatutarias, incluyendo en sus preámbulos la asunción de los valores de la Unión Europea, ya sea referenciando la Carta de Derechos, así como el derecho a ejercer relaciones convencionales con otras regiones europeas, o el derecho a participar en la celebración de tratados internacionales o participar, igualmente, en la acción exterior del Estado.

Sin ánimo de reivindicar conceptos caducos y prepolíticos como la Europa de «las cien banderas», sí es cierto, como considera RIPOLL NAVARRO, y más aún en un momento en que la programación de los recursos comunitarios se vincula a redes transeuropeas que favorezcan la interpenetración; que se hace necesario reconocer también acuerdos de cooperación interregional, ya que esta cooperación es impres-

² ARAGÓN REYES, Manuel: «La construcción del Estado autonómico», en *Revista General de Derecho Constitucional*, nº 1, Iustel, Madrid, 2006, p. 29.

³ ÁLVAREZ CONDE, Enrique. «Reforma Constitucional y reformas estatutarias», Iustel, Madrid, 2007, p. 794.

cindible en el propio proceso de construcción e integración europea y se erige como un pilar básico para iniciar y consolidar relaciones con otras regiones en aras de la puesta en marcha de iniciativas y proyectos comunes en múltiples sectores de gran interés⁴.

Los entes descentralizados, y en nuestro caso, las Comunidades Autónomas, están legitimados para poder ejecutar el derecho comunitario, así como para poder participar en la formación de la voluntad del Estado en el seno de la Unión Europea, bien directamente, pero esencialmente a través de fórmulas cooperativas, cuyo paradigma ha sido Alemania; fórmulas que suelen tener el efecto inducido de una ulterior participación directa, generalmente a través de un proceso evolutivo, lento pero inexorable. En nuestro caso, el principio cooperativo puede aparecer a simple vista, como una suerte de mutación constitucional; sin embargo, la propia jurisprudencia (así, la STC 165/1994 citada) determina que «la naturaleza e importancia de las actividades de las instituciones comunitarias sobre el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, conduce a apreciar que, de forma natural, deberá de existir una labor de seguimiento e información por parte de las Comunidades Autónomas».

En España, en lo que concierne a las modalidades de participación, éstas se han manifestado sobre dos ejes: la cooperación a través del consenso manifestado en las Conferencias Sectoriales y en la posterior Conferencia para Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, siendo éste un mecanismo ampliamente consolidado; y la cooperación bilateral, mucho más excepcional, y que se sustenta sobre la base de las aspiraciones diferenciadoras de los gobiernos de determinadas regiones españolas empeñados en consolidar la asimetría territorial.

Más compleja resulta la fase descendente o de ejecución, y es paradójico porque, desde el puro nivel de los principios, no genera problemas constitucionales de envergadura, al entenderse, sobre la base del principio de subsidiariedad, como lógica una ejecución autonómica de las políticas comunitarias adecuadas a sus respectivos ámbitos competenciales. Sin embargo, en el caso de nuestro Estado no han quedado muy claros aspectos esenciales de la ejecución vinculados a la transversalidad u horizontalidad de determinados títulos competenciales, como han podido ser la ordenación general de la economía o las garantías de las condiciones básicas de igualdad de todos los ciudadanos, o el carácter supletorio del derecho estatal en caso de una negligente o defectuosa aplicación del derecho europeo por nuestros entes regionales, a fin de salvar la responsabilidad internacional del Estado⁵.

⁴ RIPOLL NAVARRO, Javier: «La acción exterior de la Comunidad Valenciana en el nuevo Estatuto», en *Revista Valenciana d'Estudis Autònomicos*, nº 49 y 50, Valencia, 2005, p. 287.

⁵ Actualmente la Comisión Europea amenaza a España con multas diarias por el rechazo de la Comunidad Vasca a anular la normativa autonómica tendente a fomentar ayudas fiscales consideradas ilegales por el ejecutivo europeo pues distorsionan la competencia y rompen la unidad de mercado con subvenciones incompatibles con el derecho comunitario, mediante un uso abusivo de la Comunidad Vasca de su autonomía fiscal.

El reconocimiento de la posición de las regiones o de los entes subnacionales en la construcción de la Unión Europea se ha visto favorecido por las tendencias descentralizadoras en la propia Unión. Así, el malogrado proyecto de Constitución Europea apostaba moderadamente por la descentralización al reconocer en su art. I.5.1 que «la unión respetará la identidad nacional de los Estados miembros y también en lo referente a la soberanía local y regional», o la modificación que para el Comité de las Regiones determinaba el art. III.365.3 de la Constitución y en el art. 8 del Protocolo para la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, que permitía al Comité de las Regiones interponer recursos contra actos legislativos europeos para cuya adopción era necesaria la preceptiva consulta a este órgano. Del mismo modo, se rectificaba en el proyecto constitucional el art. 203 del tratado en el art. I.23.2 que permite o se consiente que las autoridades regionales puedan estar presentes en el Consejo de Ministros representando a su respectivo Estado. También el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en su art. 6 preveía la posibilidad de que cada parlamento nacional o cámara nacional pudiera consultar, cuando procediera, a los parlamentos regionales que posean competencias legislativas pues, bien es verdad, que el Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la Unión Europea excluía cualquier referencia expresa a los Parlamentos regionales⁶.

Al margen de estas apreciaciones de «lege ferenda» (en el supuesto que la futura reforma del Tratado, mediante iniciativa adoptada en la cumbre de Bruselas de junio de 2007 sea un nuevo ropaje jurídico con el mismo contenido material del finiquitado proyecto constitucional), existe de hecho una descentralización territorial, como efecto de las políticas europeas que deriva en consecuencias institucionales. Para PÉREZ TREMPs y VIOLINI⁷, de manera muy sencilla podemos ver que si la dimensión regional se convierte en relevante para la definición de una política europea, se convertirá también en relevante, su ejecución, por lo que se quiebra el principio de no injerencia del ordenamiento comunitario en los elementos constitucionales internos, sobre todo cuando hay una regionalización de las políticas comunitarias. Así, estos autores, recuerdan el «Libro Blanco sobre la Gobernanza» elaborado por la Comisión Europea, en el cual se entiende que hay que consultar a las autoridades regionales en políticas a ejecutar a través de acuerdos o contratos trilaterales en los que las regiones participan con pleno derecho en un plano de paridad con los Estados⁸.

⁶ PÉREZ TREMPs, Pablo y VIOLINI, Lorenza: «La Constitución Europea y la organización territorial de los Estados miembros», en VV.AA.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 512 a 516.

⁷ Id., pp. 516-520.

⁸ Tales contratos se celebrarían entre la Comisión, los Estados miembros y las regiones y organismos locales designados al efecto. Las Administraciones centrales desempeñarían un papel clave en la elaboración de tales contratos y se encargarían de su aplicación. Este tipo de contratos confiarían a la autoridad subnacional del Estado miembro designada la tarea de ejecutar acciones concretas para alcanzar los objetivos específicos definidos en la legislación «primaria» y a la comisión una cierta función de arbitraje para que problemas o discrepancias de interpretación llegasen resueltas al estadio final del contrato. Ver «la participación regional en la gobernanza europea», *Documento de Trabajo presentado por la Presidencia del Parlamento Vasco a la Convención sobre el futuro de Europa*, pp. 7 y 8.

Igualmente, el ocaso de la injerencia se manifiesta en el art. 2 del Protocolo sobre la Subsidiariedad, donde se expresa la conveniencia por parte de la Comisión de tener en cuenta «la dimensión regional y local de las acciones previstas».

II. DÉFICIT DEMOCRÁTICO Y PARTICIPACIÓN DE LAS ASAMBLEAS PARLAMENTARIAS

¿Se hace conveniente situar estos aspectos de la dimensión regional en relación al llamado «déficit democrático» en la Unión Europea? En primer lugar, la noción del déficit no puede ni debe vincularse al peculiar sistema de distribución de poderes en la Unión europea, producto de una variada confluencia de legitimaciones, ni a la complejidad del procedimiento de adopción de decisiones ni, mucho menos, a la posición predominante de los ejecutivos comunitarios en detrimento del Parlamento Europeo, pues de esos problemas también adolecen los sistemas de parlamentarismo racionalizado de los Estados miembros y, sin embargo, los consideramos consolidados democráticamente.

Tal vez la noción de déficit debería vincularse a la burocratización de la arquitectura institucional comunitaria a través de variadísimas tecnocracias auxiliares que, por su lejanía geográfica, entre otras razones, se aparta del tradicional ámbito de control de las instituciones parlamentarias nacionales y, en definitiva de los ciudadanos. Estamos de acuerdo, en este sentido, con FRANCISCO BASTIDA⁹ en que esta cuestión no es un problema de más o menos déficit democrático, pues en el constitucionalismo actual sólo la democracia es fuente de legitimidad del poder y el principio de división de poderes no justifica ningún poder ajeno e inmune al derecho, y las estructuras intergubernamentales europeas se construyen sobre la base de la legitimidad democrática y con un sistema de distribución de poderes peculiar pero que no se caracteriza por la unidad de poder.

De este modo, estamos de acuerdo con el Autor en que más que un déficit democrático, asistimos a un déficit parlamentario que se concreta en tres aspectos: la lenta evolución del Parlamento Europeo como coautoridad legislativa, el perfil bajo de los Parlamentos nacionales en el control de la decisión comunitaria y el nulo papel, hasta ahora, de los Parlamentos de las regiones con potestades de carácter legislativo, pues éstos «sufren un doble olvido europeo. Como parlamentos *regionales* no son tenidos en cuenta en aquella Conferencia de parlamentos nacionales y Parlamento Europeo; como parlamentos *regionales* carecen de todo protagonismo en el Comité de las Regiones, en donde están representadas las regiones a través de sus respectivos órganos ejecutivos y con independencia de la naturaleza de su autonomía»¹⁰.

⁹ BASTIDA FREJEDO, Francisco J.: «Parlamentos Regionales e integración europea», en *Parlamentos y regiones en la construcción europea: IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (Francisc Pau y Vall, coord.). Tecnos, Madrid, 2003, p. 275.

¹⁰ Id., p. 274.

Sin embargo, esta cuestión no puede tomarse a la ligera, pues no es más deficitaria una institución porque se articule en su gran mayoría a través de los ejecutivos autonómicos que por los respectivas estructuras parlamentarias. Además los parlamentos, regionales o no, son instituciones, una vez finalizado el proceso histórico de consolidación parlamentaria en el Estado constitucional, de confrontación ideológica que no es expresión de una posición política unívoca. Los ejecutivos, en cambio, sí expresan una unicidad de dirección política y no voluntades políticas diferenciadas. Además, como afirma LINDE PANIAGUA, es ciertamente falsa la opción democrática de incrementar el peso de los Parlamentos nacionales (y, a mayor abundamiento, apuntamos nosotros, de los Parlamentos territoriales, regionales o subnacionales) lo que supone un viraje intergubernamental en detrimento del papel que debe conquistar todavía el Parlamento Europeo, siendo ciertamente una ficción que esta suponga acelerar el proceso de legitimación democrática de la Unión europea creando veintisiete controles parlamentarios nacionales y decenas de controles por parte de las asambleas territoriales, cuando el problema estriba en afianzar el control directo de la Eurocámara sobre el Consejo, esencialmente¹¹.

En este sentido hay ideas que van en la dirección de crear un órgano mitad eurocámara, mitad representación de parlamentos nacionales y regionales, idea de alto riesgo pues puede ser una batalla política con el resultado de una fuerte deslegitimación del Parlamento Europeo pues, como afirma GREGORIO VALERO la Eurocámara hace menos cosas que los Parlamentos Nacionales y regionales y también muchas más. Así en la transposición de directivas muchas de ellas se hacen por la vía reglamentaria y no por ley lo que impide al parlamento nacional discutir una modificación de gran afectación para nuestro País y para determinadas Comunidades Autónomas y, sin embargo, ésta es discutida por el Parlamento Europeo (por ejemplo la Directiva sobre la calidad de las aguas de baño)¹², aunque bien es verdad que en otros casos son las propias Comunidades Autónomas las que realizan esa labor de transposición por la inacción del gobierno central, como puede ser el caso paradigmático de la directiva sobre evaluación del impacto medioambiental, capacidad que tiene las Comunidades Autónomas, las regiones y los länder siempre que respeten los plazos que obligan al Estado y que compete al parlamento territorial si es que existe reserva de ley para esa labor de integración de la directiva en el ordenamiento territorial¹³. Desde esta perspectiva, sin ánimo de caer en el eclecticismo, se hace necesario abordar el problema desde una posición relativista, apartándonos de crear falsos mitos.

No obstante, no nos apartamos de reconocer que se deben potenciar y desarrollar procesos internos de participación parlamentaria y, si el Estado goza (o tal vez sufre) de la descentralización territorial, pues también de los procesos de participación par-

¹¹ LINDE PANIAGUA, Enrique: «Los parlamentos nacionales y regionales y su implicación en la toma de decisiones en la Unión Europea», en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 6, 1º trimestre de 2004, p. 168,

¹² Coloquio en: *Parlamentos y Regiones en la construcción de Europa...*, ob. cit., pp. 240 y 241.

¹³ VICENC SANTALÓ: Id., p. 236.

lamentaria de las regiones con competencias legislativas. Y en este sentido debe de operar el principio de «reserva de escrutinio», de tal modo que, sin complicar en exceso el procedimiento de adopción de decisiones, progresivamente se establezca un sistema de información directa a las instituciones parlamentarias de los Estados miembros y a cuantas instituciones existan en caso de que éstos estén constitucionalmente descentralizados, de tal modo que el control parlamentario de carácter interno se pueda proyectar sobre la intervención de los gobiernos nacionales o regionales.

Como afirman ALBERTÍ ROVIRA y ROIG MOLÉS¹⁴, la «reserva de escrutinio» permite tanto aplazar la discusión de algunos proyectos hasta que un parlamento nacional, en un plazo razonable, haya tenido ocasión de conocerlos en su estado actual, generalmente durante la fase de conciliación entre Parlamento europeo y Consejo, como también que la posición del Consejo, por el impacto nacional que éste tiene, esté reservada a su conocimiento por el correspondiente Parlamento nacional. Lo que es aceptable y defendible en relación a la obligación de satisfacer las demandas de los parlamentos nacionales puede justificar ese nivel de satisfacción para los parlamentos regionales si la norma comunitaria que se está elaborando tiene un grado de impacto más que suficiente sobre el ámbito competencial del ente territorial. Los sistemas de «alerta rápida» ínsitos en el principio de subsidiariedad permiten esta posición participativa de los parlamentos nacionales y, tal vez, en un futuro, igual posición le será reconocida a los parlamentos territoriales.

Sin embargo, a la fecha esta asunción de potestades de los Parlamentos nacionales no ha tenido su reflejo para los Parlamentos territoriales, los cuales, como afirma BILBAO UBILLOS¹⁵, no han jugado ningún papel, «quedando fuera de juego, fuera del circuito de fabricación de las decisiones comunitarias», siendo su influencia en el concierto europeo insignificante. No se puede trasladar, por lo tanto, miméticamente al ámbito regional el debate acerca de lo acertado o no de la participación de los parlamentos nacionales. La diferencia estriba en que el papel de las Asambleas nacio-

¹⁴ ALBERTÍ ROVIRA, ENOCH y ROIG MOLÉS, Eduard: «El nuevo papel de los parlamentos nacionales entre el derecho constitucional nacional y el derecho constitucional europeo» en VV.AA.: *Constitución Europea y Constituciones Nacionales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 474-477.

¹⁵ BILBAO UBILLOS, Juan María: «El control parlamentario de la actuación de los ejecutivos autonómicos», en *la política europea de las Comunidades Autónomas y su control parlamentario* (Paloma Biglino Campos, coord.), IDP_Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 203 y 204. El Autor (pp. 207 y 208) hace referencia a un primer documento que analiza de modo específico la posición de los parlamentos regionales dentro del sistema institucional comunitario, el cual fue aprobado en mayo de 1997 por los asistentes a la Conferencia Internacional celebrada en el *Ländtag* de Baden-Württemberg, denominado «tesis de Stuttgart» sobre el papel europolítico de los Parlamentos de los Länder y de las Asambleas Regionales. En dicho documento se constata que la política europea cada vez tiene más influencia en el entorno regional, interviene en sus competencias y puede limitar considerablemente su margen de manobra político, de esta modo los parlamentos deben disponer de informaciones fiables sobre los asuntos de la UE, mantener contactos, sobre todo con el Parlamento Europeo a través de comisiones especializadas así como la obligación de los gobiernos regionales de informar periódicamente a sus correspondientes parlamentos sobre los asuntos de la UE y recomendando que los parlamentos regionales creen comisiones específicas para asuntos europeos e implanten una sección especial europea en sus administraciones parlamentarias.

nales ya tiene un recorrido en forma de documentos, declaraciones, protocolos y estructuras orgánicas (como la COSAC), mientras que, salvo la referencia en la reforma del protocolo en la finiquitada Constitución Europea, a la que nos hemos referido, en el sentido de reconocer a las entidades regionales con competencias legislativas, no hay referencia alguna a esta cuestión a través del Derecho originario.

Uno de los objetivos a fin de iniciar un proceso de comunitarización de los parlamentos regionales consistía en implementar la función de control sobre los respectivos ejecutivos comunitarios en lo que concierne a la ejecución de las políticas comunitarias, mediante la creación de comisiones parlamentarias específicas en asuntos europeos, que, sin embargo, han tenido competencias muy restringidas a fin de evitar solapamientos con el resto de comisiones competentes para abordar los correspondientes ámbitos materiales de las políticas comunitarias. En nuestro sistema autonómico estas comisiones de carácter permanente en la mayoría de los casos no han tenido carácter legislativo siendo meras comisiones de legislatura.

Entre sus funciones, destacar la organización de debates generales a fin de fijar la posición de la cámara sobre grandes cuestiones de la integración europea, en la medida que puedan afectar a la respectiva comunidad. Esta fijación de una posición común se ha hecho generalmente, a través de proposiciones no de ley, consecuencia de una previa comparecencia de los responsables de relaciones con la Unión Europea de los ejecutivos autonómicos.

En lo que respecta a los fondos y programas europeos, destacar las iniciativas parlamentarias en nuestras comunidades autónomas tendentes a interesarse por las normas que rigen la tramitación y asignación o concesión de ayudas o iniciativas que tienen por objeto la confección y ejecución de planes de desarrollo regionales o programas operativos necesarios para completar esa planificación. También se han dado iniciativas, de ámbito material mucho más acotado en el sentido de exigir a los propios gobiernos, sea el central o el respetivo territorial, la inclusión de una determinada obra o programa entre los proyectos a financiar con fondos comunitarios¹⁶.

III. LA ACCIÓN DIRECTA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN EL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA

1. Parlamentos regionales y reforma del Derecho originario

Partiendo de la base de que la Convención para realizar la Constitución Europea no significa exactamente la expresión de un poder constituyente, dado que su trabajo es una mera propuesta a una conferencia de derecho internacional (art. 48 TUE) que es donde se toman las decisiones finales, sí expresa, no obstante, una voluntad constituyente de los Estados miembros, es decir, una pluralidad de expresiones constitu-

¹⁶ Ver el ingente trabajo de campo realizado por el Profesor Bilbao Ubillos: ob. cit., pp. 215-270.

yentes de los Estados miembros que legitiman el Tratado constitucional, de una manera contractual o pactista entre ellos¹⁷.

Desde este punto de vista difícil cabida podía tener en este proceso la presencia de los Parlamentos regionales, salvo los que tienen competencia constitucional de ratificación de Tratados Internacionales como son el Parlamento de la Región de Bruselas capital, el Parlamento de Valonia, el Parlamento de la Comunidad Francesa de Bélgica, el Parlamento de la Comunidad de habla alemana de Bélgica, el parlamento Flamenco y el Parlamento de las Islas de Aland, Finlandia, (unida dicha Región a este Estado por lazos de derecho internacional), los cuales, en su mayoría han ratificado el proyecto constitucional adoptado por sus Estados¹⁸.

Más allá de la contribución del representante del Parlamento de Finlandia (Kimmo Klljunen) y otros catorce miembros de la Convención sobre «el papel de las regiones en el poder legislativo de la UE», documento de mínimos (Principio de subsidiariedad, la participación en el Consejo de Ministros en la adopción de decisiones, el reconocimiento de la competencia de escrutinio a los Parlamentos regionales, la intervención ante el Tribunal de Justicia la posición del Comité de Regiones)¹⁹, la Convención fue demoledora e lo que concierne a la aspiración de una presencia diferenciada de los parlamentos regionales en la aplicación del principio de subsidiariedad.

Así, el Grupo de Trabajo I que realizó la reforma del Protocolo sobre la función de los parlamentos nacionales en la UE, manifestó que «en cambio la mayor parte de los miembros del Grupo considera que el grado y la forma de participación de las entidades locales y regionales en el trabajo de elaboración de la legislación comunitaria se determinan únicamente dentro del marco nacional. Aducen en este sentido, que el mecanismo propuesto en el presente documento («alerta rápida») no impide, en su caso, que se consulte en el marco nacional a las asambleas regionales o locales. Cualquier otro planteamiento podría, por lo demás, afectar al equilibrio establecido a escala europea entre los Estados miembros. Estos son los motivos que han llevado al Grupo a rechazar la propuesta de reconocer el derecho a recurrir al tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad a aquellas regiones que, en el marco de la organización institucional nacional, disponen de poderes legislativos», correspondiendo la legitimación (y aquí se encuentra la innovación propuesta por el Grupo de Trabajo) para ejercer ese control jurisdiccional de la aplicación de la subsidiariedad al Comité de Regiones²⁰.

La única reforma se establece, como hemos dicho, de manera tímida, tanto en el art. 2 como en el art. 6 del Protocolo, éste último contempla la posibilidad de que

¹⁷ CARTABIA, Marta: «El Tratado Constitucional para la Unión Europea y la voluntad constituyente de los Estados miembros», en: *Constitución Europea y...*, ob. cit., pp. 264 y 265.

¹⁸ www.calre.eu . Actualmente son 74 parlamentos regionales los que tienen competencias legislativas. De ellos, sólo seis tienen capacidad de ratificar tratados internacionales en pie de igualdad con sus respectivos Parlamentos nacionales.

¹⁹ CONV 321/02, CONTRB 109, 7 de octubre de 2002.

²⁰ Convención Europea. CONV 286/02. Grupo de Trabajo I: «Subsidiariedad», Parlamento Europeo, Oficina de España, Madrid 2003, p. 18.

dentro del marco constitucional de cada Estado los Parlamentos nacionales, discrecionalmente, («incumbirá a cada parlamento nacional») podrán consultar a los parlamentos regionales, siempre que posean competencias legislativas.

Solamente en el marco de la Conferencia Intergubernamental se presentó una enmienda del Gobierno Belga y apoyada por el Presidente de la Comisión a fin de permitir a los Parlamentos Nacionales, allí donde las constituciones nacionales lo permitan, la asociación de sus Asambleas legislativas regionales para la cooperación, indicada en el protocolo sobre los Parlamentos Nacionales, lo que, en definitiva, no es más que el reconocimiento de un problema que en nada altera el principio de no injerencia constitucional por parte de la UE, cuestión ésta ampliamente superada en el Protocolo sobre el Principio de Subsidiariedad.

2. La puesta en marcha de estructuras de encuentro de los parlamentos regionales. La CALRE

La Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas está formada por setenta y cuatro regiones de ocho países que representan más de doscientos millones de ciudadanos. Lo componen los Parlamentos de las Comunidades Autónomas españolas, los Consejos Regionales italianos, las Asambleas Regionales belgas, los Parlamentos de los Länder alemanes y austriacos, el Parlamento de la región de Aland, las Asambleas Regionales de Azores y Madeira, así como los Parlamentos de Escocia, Gales e Irlanda del Norte. En definitiva, Parlamentos con características comunes, cual son el pertenecer territorialmente a la Unión Europea y disponer de competencias legislativas, lo que da una homogeneidad que es esencial para la determinación de objetivos comunes, pues todas estas regiones tienen que aplicar las normativas europeas a su propia regulación.

La Conferencia, que, como hemos dicho, tuvo su inspiración en la Conferencia de Stuttgart, se constituyó por los Presidentes de las Asambleas de dichas regiones en Oviedo en 1997, adhiriéndose a la Declaración de Basilea constituyente de la Asamblea de Regiones de Europa (ARE) de 1996. En el Documento de Oviedo se ratifican las tesis de Stuttgart y se plantea la necesidad de establecer mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales. Dicho Documento y la estructura que del mismo se deriva tiene su base también en la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica que fue incluida en el tratado de Ámsterdam de 1997, según la cual «Para los Gobiernos alemán austriaco y Belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros, sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional».

Los objetivos esenciales de la CALRE fueron formulados en 1998: 1. Dado que el control democrático del gobierno europeo comienza con las regiones, se debe prevenir que el déficit democrático afecte a estas regiones a fin de preservar el principio de subsidiariedad. 2. La Conferencia ha de ser un estímulo en la organización del

control parlamentario del proceso de integración a través de las comisiones competentes de cada parlamento. 3. Se hace necesario un intercambio de informaciones, por un lado entre los miembros de la Conferencia y, por otro lado, también, entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. 4. En definitiva, la CALRE tiene que actuar como el órgano del parlamentarismo regional en Europa.

Posteriormente, en Santiago de Compostela en el 2000, se reúne la Conferencia, aprobándose su Reglamento de funcionamiento en la Asamblea de Funchal en el año 2001.

La CALRE consta de una Asamblea Plenaria, compuesta por los Presidentes de los Parlamentos que forman la Conferencia y una Comisión Permanente, formada también por Presidentes parlamentarios, uno por país representado en la CALRE, cambiando la Presidencia, tanto de la Comisión Permanente como de la Asamblea Plenaria, cada año de país. Forman parte de la Comisión Permanente el Presidente de la Conferencia actual, el Presidente de la Conferencia anterior y un Presidente-coordinador por cada uno de los Estados nacionales.

Las funciones de la Comisión Permanente son: a) Convocar a sus miembros para que, dentro de los seis meses siguientes a la fecha. b) Fijar el orden del día y los temas a debatir en la siguiente sesión plenaria de la Conferencia y reunirse de manera preparatoria a la celebración de la Conferencia a fin de organizar y aceptar, principalmente, las enmiendas presentadas. c) Designar los presidentes que han de elaborar y defender las correspondientes ponencias. d) Resolver cualquier asunto de carácter institucional o representativo. e) Adoptar decisiones urgentes por procedimiento escrito siempre que no implique una declaración de voluntad que pueda comprometer a la Asamblea Plenaria.

Quizá el hito más importante haya sido en estos diez años de vida de esta Institución la llamada Declaración de Milán de 2004, donde las Asambleas regionales exigen ser instrumentos activos de participación, dado que para la Conferencia, la constatación de la violación del principio de subsidiariedad en el ámbito de la legislación regional debe de realizarse siempre en el seno de la Asamblea regional. Del mismo modo, dado que el Comité de Regiones, en el marco del proyecto constitucional, puede presentar un recurso ante el Tribunal de Justicia por violación de dicho principio se hace necesario instaurar una red de información entre las Asambleas y el Comité sobre la base de un acuerdo «ad hoc», el cual debería de contemplar: a) La posibilidad de que sean las mismas Asambleas legislativas regionales las que propongan al Comité de Regiones la presentación de un recurso al Tribunal de Justicia, siempre que consideren violado el mencionado principio de subsidiariedad sobre temas referidos a la región en cuestión. b) La posibilidad de que el Comité solicite un informe a la Asamblea legislativa regional en cuestión antes de la presentación del recurso. La Declaración, en este sentido, es lo suficientemente pragmática como para reconocer que quien acrece su papel en el proceso constitucional europeo es el Comité de las Regiones y no los Parlamentos regionales, individual o colectivamente considerados.

En dicha Declaración se pide la profundización del llamado «diálogo territorial estructurado», previsto por la Comunicación de la Comisión 811/2003, lo que para

la CALRE es «uno de los métodos para reforzar la coherencia entre los diferentes sistemas legislativos y de decisión y como método para garantizar de manera informal el reparto correcto de las competencias, para alentar la comprensión en el acto de la formulación de nuevas propuestas legislativas y de decisión, y siempre en el respeto a la diversidad europea. Este diálogo constituye un sistema informal de refuerzo de la participación ascendente y de aproximación de las políticas europeas a los ciudadanos».

Debemos ser, sin embargo, críticos con otros aspectos de la Declaración de Milán, cual es lo relativo a la cooperación interparlamentaria europea y la COSAC²¹, pues se pide que se permita a los Estados miembros que tengan constituciones federales o regionales, asociar a sus Asambleas legislativas territoriales a la cooperación interparlamentaria «del mismo modo que desde el Tratado de Maastricht les está permitido a los Estados miembros que tengan estas características asociar los ejecutivos «de tipo ministerial a los trabajos del Consejo. La CALRE estima que una oposición de determinados Estados miembros a la aplicación de este principio, también en el ámbito parlamentario, constituye un caso de falta de respeto a las Constituciones Nacionales así como una ingerencia en la organización interna de un Estado miembro».

Pensamos, no obstante, que la búsqueda de fórmulas asociativas estables en la COSAC puede llevar a una crisis de esta organización de cooperación interparlamentaria nacional, desde el momento en que estamos todavía en una primera fase de articulación de la participación de los Parlamentos nacionales en el proceso de integración. Además la propia COSAC pare ignorar esta demanda como lo demuestra la Contribución de su trigésimo séptima reunión celebrada en Berlín en mayo de 2007, con motivo de la Cumbre celebrada en dicha capital a fin de desbloquear el proceso constitucional europeo, donde no hay la más mínima referencia a la realidad de las Asambleas regionales y su demanda de coparticipación. Se hace necesario observar que en el Programa del Presidente del Parlamento de Baden Württemberg para la Presidencia de la CALRE 2006-2007 se encontraba la intención de participar en la COSAC de Berlín con una delegación específica.

Estamos de acuerdo con BILBAO UBILLOS²² de que «la imbricación a través de una presencia directa en la fase ascendente, en los órganos, comités y grupos de trabajo de la Unión Europea (la representación de las Comisiones de Asuntos Europeos autonómicas en la COSAC o la participación en las Comisiones del Parlamento Europeo) es inviable», ya que el Autor cree que «hay una dosis excesiva de voluntarismo

²¹ La Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos europeos fue instituida por la Conferencia de los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros en 1989. Su composición y funcionamiento se regula por un Reglamento adoptado en 1991 y modificado posteriormente tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Tiene dos reuniones al año y en ellas participan los representantes de las Comisiones parlamentarias competentes en asuntos europeos. Cada Parlamento está representado por un máximo de seis miembros de dichas Comisiones, pudiendo ser invitados observadores de los Parlamentos nacionales de los países candidatos a la adhesión.

²² Ob. cit., p. 211.

en la reivindicación de una participación más activa de las Asambleas autonómicas en la fase ascendente de la formación de la voluntad comunitaria. La anhelada parlamentarización de la política europea difícilmente llegará a ese punto: es una batalla perdida. Habría que centrar los esfuerzos democratizadores en la búsqueda de fórmulas que permitan un mayor protagonismo de los Parlamentos nacionales...no parece recomendable estratégicamente la dispersión de las energías democratizadores: es una cuestión de prioridades», ya que «la solución no es crear nuevos órganos para que la voz de los Parlamentos regionales sea escuchada ni complicar aún más el proceso de toma de decisiones. La multiplicación de organismos deliberantes o consultivos podría conducir al bloqueo institucional. Da la impresión de que se intenta construir sin una base sólida, quemando etapas sin haber consolidado las anteriores».

Es verdad que la CALRE es una organización activa y relevante en el concierto europeo pero da la sensación de que disipa energías a favor de un huero «diálogo interinstitucional» de escaso calado jurídico. Así, da la sensación de que solo hay mera ritualización en actividades de carácter expansivo de escasa proyección en un futuro: Así, el diálogo entre las Asambleas electivas del Arco alpino en Varese en 2004 con el reconocimiento de una «dimensión alpina», los progresos en materia de cooperación con Rusia, el primer encuentro de Asambleas regionales europeas y africanas, el diálogo multilateral con los Presidentes de los Parlamentos de los Estados Americanos etc, o encuentros de Parlamentos de regiones insulares (donde pensamos puede tener más sentido, por la consideración en algunas de ellas como regiones ultraperiféricas con concretos –y no ficticios– hechos diferenciales), iniciativas, algunas de las citadas, consideradas como relevantes en la Declaración de Milán.

Tenemos como ejemplo de esta estrategia un tanto disipada, la red NORPEC (*Network of Regional Parliamentary European Comitee*), que es una red de comisiones para asuntos europeos de Parlamentos regionales (que ya estaba previsto en el punto noveno del Documento de Oviedo de manera subsidiaria a una imposibilidad de poder participar en la COSAC). Dicha red fue creada en el 2002 en Edimburgo con las comisiones parlamentarias de los Parlamentos escocés, flamenco y catalán, y donde ya en su primera reunión en Barcelona el mismo año exigió su participación estructurada en la COSAC.

También hemos de destacar la iniciativa del Parlamento de Cataluña, en el marco de la reunión de la CALRE en Bruselas el año 2002, de articular un derecho de petición específico por parte de los Parlamentos regionales. Dicha iniciativa fue adoptada en el punto 4 de la Declaración de Bruselas, y, amparándose en el punto 40 de una resolución de la Eurocámara de 16 de mayo de 2002 referida a la delimitación de los poderes entre la UE y los Estados miembros, se pedía dentro del Reglamento del Parlamento Europeo, el establecimiento de las cláusulas necesarias que posibiliten la participación regular de los Parlamentos regionales en la Eurocámara. No detectamos que este derecho de petición y de participación estructurada esté efectivamente normado, ni en el art. 188 del Reglamento ni en el 190 referidos, respectivamente a las delegaciones interparlamentarias (parlamentos y grupos políticos) y Comisiones Parlamentarias Mixtas (sólo parlamentos), donde la única referencia es con respecto a los Parlamentos nacionales.

IV. CONCLUSIÓN: ALGUNAS SOLUCIONES DESDE EL ESCEPTICISMO

Sin entrar a valorar por ahora las iniciativas unilaterales de los entes descentralizados en pos de una mayor participación en los procesos jurídicos de la Integración europea, (debemos en este sentido, apuntar las recientes reformas estatutarias, en el caso español, tendentes a asumir para sí los propios parlamentos territoriales el control de la subsidiariedad o la posibilidad de convertirse en sujetos legitimados directamente ante el Tribunal de Justicia como «sujetos privilegiados» a expensas de lo que determine la normativa comunitaria en un futuro) sí nos atrevemos desde el escepticismo que, como hemos dicho, nos suscita todo este proceso de participación regional, alguna que otra solución, tanto en el plano comunitario como en el nacional de nuestro Estado a fin de dar virtualidad a este conjunto de reivindicaciones.

En primer lugar, en lo que respecta a la posición del Comité de las Regiones en relación a las Asambleas parlamentarias, este Órgano sí ha desplegado una labor de mayor calado a favor de los Parlamentos regionales, dándose la gran paradoja de que éstos no están directamente representados. El Comité no obstante ha ejercido una labor de «intermediación» apoyando los requerimientos parlamentarios a través de múltiples dictámenes o declaraciones, intentando generar un «indirizzio político» a favor de una futura participación parlamentaria regional.

Así, por ejemplo, el Dictamen Plenario sobre el principio de subsidiariedad de 11 de marzo de 1999 titulado «Hacia una nueva cultura de la subsidiariedad»²³. Igual importancia suscita la Declaración «de la Mesa del Comité acerca de «El papel de las regiones con poderes legislativos en el proceso decisorio comunitario» de 26 de octubre de 2005²⁴. Dicha declaración manifestó, ante la posición de algunas regiones que no estaban satisfechas con la influencia que obtenían por medio del Comité, que se hacía necesario que se le otorgara el estatuto de plena institución comunitaria así como nuevas competencias, más allá de las meramente consultivas. Sin embargo, en esta misma Declaración, se rechazaba cualquier solución tendente a reconvertir el Comité en una órgano bicameral, donde pudiera una de las dos cámaras estar compuesta por representantes parlamentarios. La división del Comité, y estamos de acuerdo, daría lugar a una forma de organización que no se correspondería con las exigencias que se requieren a una institución política en la Unión, ya que dividir el Comité aumentaría de manera innecesaria la complejidad de los procesos de formación, opinión y elaboración de las políticas y mermaría su influencia política.

Introducir una Cámara de Parlamentos sería una decisión basada en criterios estrictamente orgánicos y no reflejaría la diversidad de formas de gobierno local y regional en los Estados miembros, debiendo de canalizarse, dentro de la búsqueda de una colaboración más estrecha con regiones que tengan parlamentos legislativos, esta participación en el seno del propio Comité, en sus estructuras y en el marco de

²³ DOCE C/178 de 14 de julio de 1999, pp. 73 y ss.

²⁴ COM- AI/024. Ver www.coropinions.cor.europa.eu

su reglamento interno. El Dictamen, en este sentido habla de una «representación adecuada» pero no concreta ningún tipo de composición. El art. 15 del Reglamento del Comité solo determina una invitación expresa del Presidente del Comité de las Regiones o de la Mesa a debates específicos de personalidades o instituciones externas.

Destacar, por último, la Declaración del Comité de las Regiones sobre «el papel de los Parlamentos regionales con competencias legislativas en la vida democrática de la Unión» de 16 de noviembre de 2005²⁵ (partiendo del proceso de audición que los Parlamentos regionales tuvieron ante la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Gobernanza Europea del Comité el 3 de marzo de 2005 en el marco de la elaboración de un dictamen de iniciativa de la Eurocámara sobre el papel de los Parlamentos regionales) donde hay algunas propuestas novedosas, estando quizá la solución en el apartado 2.7 donde se afirma que estos Parlamentos «como componentes del dispositivo parlamentario de su país puedan recurrir a su Parlamento nacional cuando se trate de interponer recurso ante el Tribunal de Justicia por violación del principio de subsidiariedad. Es decir, no tanto una participación directa de las estructuras parlamentarias regionales en la arquitectura decisoria e institucional de la Unión, sino más bien una apertura a formulas participativas con los propios Parlamentos nacionales, de manera similar a las fórmulas cooperativas alcanzadas a nivel de ejecutivos.

Finalmente, aun a riesgo de plantear una posición estatalista políticamente incorrecta que chocha con quienes buscan la permanente diferenciación y/o confrontación, en el plano meramente interno, y refiriéndonos al caso español, y cohonestándolo con esta última filosofía de encuentro de los Parlamentos regionales con su correspondiente nacional o estatal, se hace necesaria una reforma constitucional de envergadura que permita reformar la composición de alguna de las cámaras parlamentarias, en nuestro caso, del Senado. Estamos de acuerdo con posiciones doctrinales que abogan por que los Parlamentos regionales sean efectivos componentes de ese «dispositivo parlamentario nacional», de tal modo que las Asambleas de las Comunidades Autónomas tuvieran la atribución constitucional de la facultad de designar a todos los componentes del Senado, haciéndose presente, a través de un sistema de delegación, de la posición dominante de cada Parlamento regional, compareciendo éstos de forma unitaria en uno de los cuerpos legislativos del Estado, con una voluntad de lealtad y cooperativismo en la búsqueda de las soluciones más adecuadas para los ciudadanos en el proceso de integración europea, en pie de igualdad entre todas las estructuras parlamentarias de ámbito regional²⁶.

²⁵ DOCE C/115 de 16 de mayo de 2006, pp. 32 y ss.

²⁶ PUNSET BLANCO, Ramón: «Sobre la posible participación europea de las Asambleas Autonómicas a través del Senado», en *Parlamentos Regionales Europeos/Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas 1997. Estudios Preparatorios*. Junta General del principado de Asturias, Oviedo, 1998, pp. 97-111.