

Eduardo Mancisidor Artaraz  
LETRADO MAYOR DEL PARLAMENTO VASCO

# PARLAMENTOS AUTONÓMICOS E INTEGRACIÓN EUROPEA

## SUMARIO

- I. EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA.
- II. DOS LÍNEAS DE REACCIÓN Y UN PUNTO DE CONFLUENCIA.
- III. LOS PRIMEROS PASOS.
- IV. OBSTÁCULOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL FUTURO.

## I EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO DE LA INTEGRACIÓN EUROPEA

- I.1. Desde el comienzo, el proceso de integración europea ha estado protagonizado —y sigue estándolo— por los Estados y, concretamente, por los órganos en los que se encarna el poder ejecutivo. Ello resultaba natural y aún inevitable si se tiene en cuenta que las «relaciones exteriores» siempre se han considerado como una de las competencias por antonomasia del Ejecutivo, una esfera de actuación que le sería «propia» o consustancial y estrechamente vinculada, por lo demás, a la misma idea de la soberanía estatal.

El problema surge cuando este papel protagónico de los Estados según los esquemas clásicos del Derecho Internacional, se aplica a un proceso que ya desde su origen alberga el germen de la integración. A medida que la integración europea con el paso del tiempo se va ampliando, consolidando y profundizando el esquema de funcionamiento, que, a pesar de todas las reformas y rectificaciones introducidas sigue articulándose principalmente sobre los gobiernos estatales, se resiente cada día más. En este desfase radica la causa última del déficit democrático que comúnmente se achaca a la integración europea.

Cuando se trata de las relaciones internacionales clásicas entre Estados soberanos que se relacionan entre sí mediante distintos tipos de acuerdos que deben ser posterior-

mente incorporados a sus respectivos ordenamientos o que intervienen en distintas organizaciones y foros internacionales es posible pensar que basta con el normal funcionamiento del sistema de relaciones Parlamento-Gobierno para satisfacer las exigencias de los principios democráticos. El panorama cambia radicalmente cuando se trata de participar en una organización supranacional con una actividad constante e incesante en numerosos sectores sociales, dotada de órganos propios, entre ellos uno de carácter jurisdiccional, que adopta sus decisiones por mayoría y que crea un ordenamiento jurídico propio de aplicación directa y prevalente. En tal caso será preciso reforzar, adaptar o crear nuevos mecanismos de relación Parlamento-Gobierno sin que con ello, sin embargo, se puedan considerar satisfechas las exigencias democráticas si no se abordan también en el ámbito específicamente europeo.

- I.2. La integración europea está trastocando muchos de los conceptos e ideas más arraigados en el constitucionalismo moderno, y buena prueba de ello son las varias reformas constitucionales que ha determinado. La soberanía ha sido, sin duda, uno de esos conceptos afectados. Aquella noción de un poder caracterizado con los atributos propios de la omnipotencia divina como absoluto, originario, único, indivisible e indelegable, y que constituía uno de los elementos esenciales del Estado, ha perdido capacidad explicativa, su utilización teórica exige necesariamente matizaciones. El poder de los Estados, su capacidad de acción y margen de maniobra propio se ha debilitado como consecuencia de las sucesivas cesiones de potestades en favor de las instancias europeas.

En suma, los derechos de soberanía se transfieren a Europa, como dice el artículo 23 de la Constitución alemana, en detrimento de los Estados. Al mismo proceso se está refiriendo la Constitución española cuando indica en su artículo 93 que por ley orgánica se pueden autorizar tratados que atribuyan «a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución».

En aquellos Estados que, como el español, conocen una distribución territorial interna del poder, la noción de autonomía también queda profundamente afectada. Cierto es que el Derecho comunitario reconoce la autonomía institucional y procedimental de los Estados miembros, así como que, de acuerdo a una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la integración europea no modifica la distribución interna de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, pero también resulta innega-

ble que cada vez son más las materias de competencia autonómica que se deciden en las instancias comunitarias. En este contexto, si la autonomía quiere conservar algo de su sentido debe transformarse en capacidad de participar en los foros europeos. La autonomía se troca en participación<sup>1</sup>.

Por otra parte, con esta participación autonómica en los asuntos europeos es el concepto de «relaciones exteriores» el que acaba desbaratado<sup>2</sup>. Sobre este particular el Tribunal Constitucional, en su sentencia 165/1994, de 26 de mayo, ha manifestado: «Por consiguiente, cabe estimar que cuando España actúa en el ámbito de las Comunidades Europeas lo está haciendo en una estructura jurídica que es muy distinta de la tradicional de las relaciones internacionales. Pues el desarrollo del proceso de integración europea ha venido a crear un orden jurídico, el comunitario, que para el conjunto de los Estados componentes de las Comunidades Europeas puede considerarse a ciertos efectos como “interno”. En correspondencia con lo anterior, si se trata de un Estado complejo, como es el nuestro, aun cuando sea el Estado quien participa directamente en la actividad de las Comunidades Europeas y no las Comunidades Autónomas, es indudable que éstas poseen un interés en el desarrollo de esa dimensión comunitaria» (FJ 4º).

- I.3. Así, pues, transferencias de soberanía desde los Estados, pero también transferencias de competencias desde los entes subestatales dotados de autonomía. El paralelismo de las situaciones se rompe, sin embargo, en beneficio de los Estados debido a su protagonismo en las instancias europeas, de manera que las cesiones de soberanía se compensan con la decisiva participación de los gobiernos estatales en la formación de la voluntad comunitaria y en la dirección del proceso de integración en su conjunto.

No existe acuerdo general a la hora de evaluar el vigor de la estructura estatal en el contexto de la integración europea. Hay quienes consideran las cesiones de soberanía una muestra evidente de su debilitamiento progresivo y ven en ello el inicio del defini-

- 1 Como expone ENOCH ALBERTI ROVIRA, «El modelo español de participación de las Comunidades Autónomas en los asuntos europeos» en *Informe Comunidades Autónomas 1994*, Instituto de Derecho Público, Barcelona 1995, vol. I. pp. 590-591, «la participación de las Comunidades Autónomas en aquellos asuntos europeos que internamente les competen aparece como una exigencia constitucional, y se manifiesta como fórmula que permite conciliar la transferencia de competencias internas a las Comunidades Europeas con el mantenimiento de los equilibrios del reparto interno del poder, aunque sea a costa de modificar la forma que reviste el equilibrio: se transmuta la autonomía (como capacidad de actuación independiente) por la participación (como facultad de ser parte en un proceso de formación de una voluntad necesariamente unitaria)».
- 2 La Carta Comunitaria de la Regionalización aprobada por el Parlamento Europeo el 18 de noviembre de 1988 (*DOCE* nº 6 326/289), en su artículo 24.1 señala: «El conjunto de las políticas comunes de la Comunidad Europea no puede catalogarse como 'relaciones exteriores', en sentido del derecho internacional clásico, y en consecuencia es conveniente no asignarlas en exclusiva a la competencia de los Estados».

tivo ocaso de una fórmula ya periclitada. Por el contrario, otros recuerdan la fortaleza y el papel principal que en todo el proceso de integración europea siguen conservando los Estados y niegan que se trate de una estructura obsoleta y a punto de sucumbir.

Sin terciar en este debate general, sí es necesario dejar constancia de ese papel central que los Estados y sus gobiernos vienen desempeñando a lo largo de todo el proceso de integración europea. Se produce así una consecuencia paradójica. Los Estados que hacen dejaciones parciales de su soberanía acaban recuperando por esta vía europea indirecta competencias que internamente no les correspondían por estar deferidas a las entidades subestatales dotadas de autonomía. Pero, al mismo tiempo, los Gobiernos alcanzan, a través del Consejo de Ministros europeo, capacidad para regular y decidir asuntos que internamente les estarían vedados por estar constitucionalmente atribuidos al poder legislativo.

A todo esto hace referencia el llamado déficit democrático.

- I.4. En suma, con la idea del déficit democrático se hace referencia a la acusada preponderancia de los gobiernos estatales en el proceso de integración europea, tanto respecto de sus correspondientes parlamentos nacionales como respecto del Parlamento Europeo, cuyo papel y atribuciones no sirven para compensar la postergación experimentada por aquéllos.

En los Estados con formas de distribución territorial del poder al protagonismo de los ejecutivos sobre los legislativos, se le añade el protagonismo desarrollado por los órganos centrales frente a los entes territoriales, en lo que algunos han dado en llamar «déficit de descentralización»<sup>3</sup>. En la medida en que la descentralización fomenta valores democráticos como la participación o la proximidad entre gobernantes y gobernados, también en este caso podríamos hablar de un déficit democrático en sentido amplio.

Por una y otra vía los ciudadanos europeos experimentarían el progresivo alejamiento de los centros de decisión política a la par que la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación y control eficaces.

3 PABLO PÉREZ-TREMPES: «La reforma del Senado ante la Unión Europea», en *Ante el futuro del Senado*, AA.VV. Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 1996, p. 434.

## II DOS LÍNEAS DE REACCIÓN Y UN PUNTO DE CONFLUENCIA

- II.1. Una de las líneas de reacción para superar o paliar el déficit democrático tiende a realzar el papel de las asambleas legislativas en el concierto europeo, sea de las cámaras nacionales, sea del propio Parlamento Europeo. Por lo que hace a este último, aunque aún dista mucho de conseguirse un punto de razonable equilibrio institucional, es innegable que ha experimentado progresos tanto desde el punto de vista de sus atribuciones como del de su legitimidad democrática. Sobre este particular ha sido decisivo el que desde 1979 el Parlamento Europeo sea directamente elegido por los ciudadanos. Por lo demás, en los sucesivos hitos que jalonan la integración europea, la Cámara de Estrasburgo ha ido ampliando sus atribuciones en los ámbitos legislativo y de control, e incluso se ha diseñado un sistema de relación fiduciaria con la Comisión.
- II.2. En cuanto a los parlamentos nacionales hay que recordar que conservan un papel fundamental en algunos aspectos decisivos de la política europea. Así, la reforma del Tratado o la entrada de nuevos socios debe ser aprobada o ratificada por los parlamentos nacionales.

Una común reacción de las asambleas parlamentarias estatales ha sido la de dotarse de una Comisión especializada en el seguimiento de los asuntos europeos. En el caso español, la Ley 47/1985, de 27 de diciembre, de Bases de Delegación al Gobierno para la aplicación del Derecho de las Comunidades Europeas, en su artículo 5 creó la Comisión Mixta del Congreso y del Senado para las Comunidades Europeas. Tras su reforma por la Ley 18/1988, de 1 de julio, la Comisión, denominada ahora Comisión Mixta para la Unión Europea, ha sido finalmente regulada por la Ley 8/1994, de 19 de mayo.

Entre las atribuciones de esta Comisión Mixta destacan la de recibir las propuestas legislativas de la Comisión Europea y poder debatir sobre ellas o proponer al Pleno que lo haga, la de ser informada por el Gobierno de las líneas inspiradoras de su política en el seno de la Unión Europea y la de establecer relaciones de cooperación, información recíproca y colaboración con los órganos adecuados de otros parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo. Por otra parte, el artículo 4 de la Ley 8/1994, estable-

ce que el Gobierno comparecerá ante el Pleno del Congreso después de cada Consejo Europeo ordinario o extraordinario.

- II.3. La reflexión sobre el papel que se debe reservar a los parlamentos nacionales en el ámbito comunitario, así como la conveniencia de lograr su más fluida interrelación con el Parlamento Europeo, aunque no puede darse por concluida sí que está bastante extendida y ha tenido su reflejo en los propios Tratados.

Así, la Declaración nº 13 del Tratado de Maastricht relativa al cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea considera importante fomentar una mayor participación de los parlamentos nacionales intensificando el intercambio de información con el Parlamento Europeo y comprometiendo a los Estados para que los parlamentos nacionales puedan disponer con antelación suficiente de las propuestas legislativas de la Comisión. Igualmente, la Declaración nº 13 aboga por intensificar los contactos entre los parlamentos nacionales y el europeo a través, entre otros medios, de reuniones periódicas.

Por su parte, la Declaración nº 14, relativa a la Conferencia de los Parlamentos, invita al Parlamento Europeo y a los nacionales a reunirse bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos, a la que se consultará sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea. En realidad, sólo se ha celebrado una Conferencia de este tipo en Roma, del 27 al 30 de noviembre de 1990, organizada precisamente con el objetivo de influir en la preparación del Tratado de Maastricht.

La Conferencia de los Presidentes de los Parlamentos ha tenido, en cambio, mayor éxito, al igual que la Conferencia de Órganos especializados en los asuntos comunitarios (COSAC) surgida en 1989.

En el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997 se recoge un Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales en la Unión Europea que se incorpora como anexo al T.U.E. y a los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas. Dicho Protocolo incide sobre dos apartados, la información a los parlamentos nacionales y la COSAC. Por lo que se refiere a la información amplía su ámbito a todos los Documentos de consulta de la Comisión (libros blancos y verdes y comunicaciones), y en el intento de garantizar que las propuestas legislativas de la Comisión se comuniquen

con suficiente antelación a los Parlamentos nacionales dispone que, salvo excepciones por motivos de urgencia, entre la transmisión de una propuesta legislativa de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo y la fecha de su inclusión en el orden del día del Consejo debe transcurrir un plazo de seis semanas.

En cuanto a la COSAC se establece que podrá dirigir a las instituciones de la U.E. cualquier contribución que juzgue conveniente, basándose en particular en proyectos de textos normativos que los representantes de los gobiernos decidan de común acuerdo transmitirle. También podrá estudiar cualquier propuesta o iniciativa legislativa que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas, trasladando sus contribuciones al Parlamento Europeo, Consejo y Comisión. Igualmente, podrá dirigir a las mismas instituciones europeas cualquier contribución sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto al principio de subsidiariedad, el espacio de libertad, seguridad y justicia y cuestiones relativas a los derechos fundamentales. Finalmente, se precisa que las aportaciones de la COSAC no son vinculantes para los parlamentos nacionales ni prejuzgan su posición.

- II.4. La segunda línea de reacción, en este caso contra el práctico monopolio de la actividad europea por los órganos centrales de los Estados en menoscabo de las entidades subestatales, al igual que en el caso anterior tiene un doble campo de manifestación, el propiamente europeo por una parte, y el ámbito interno de cada Estado por la otra.

En la esfera comunitaria europea puede citarse la Carta Comunitaria de la Regionalización aprobada por el Parlamento Europeo en noviembre de 1988, en la que se invita a todos los Estados miembros a institucionalizar las regiones. También hay que referirse a una serie de organizaciones paracomunitarias, como la Asamblea de las Regiones de Europa (ARE), el Consejo de Municipios y Regiones de Europa o la Unión Internacional de Ciudades y Autoridades Locales. En el ámbito del Consejo de Europa hay que citar el Congreso de los Poderes Locales y Regionales (CPLRE). Pero sin duda el hito más importante de este movimiento es el Comité de las Regiones creado por el artículo 198A de la TUE como un órgano consultivo del Consejo y la Comisión. Aunque se trata de un primer avance, el Comité de las Regiones no supone una solución satisfactoria, ya que no se integra exclusivamente por representantes regionales, como no podía menos de ser ante la existencia de Estados miembros sin distribución territorial del poder, y por su carácter meramente consultivo.

El propio Comité de las Regiones en su Dictamen sobre la revisión del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1995 abogaba por un reforzamiento de su posición y atribuciones. En tal sentido, postulaba el reconocimiento del Comité de Regiones con rango de institución comunitaria y autonomía para aprobar su reglamento interno, así como para disponer de una administración y presupuesto propios y no compartidos con el Comité Económico y Social. Igualmente, se pretendía reforzar y ampliar la función consultiva al Parlamento Europeo<sup>4</sup>, haciéndola preceptiva en aquellas políticas comunitarias gestionadas por las regiones o entes locales y obligando a que las instituciones razonasen sus decisiones en caso de apartarse de sus recomendaciones.

Finalmente, también en el ámbito europeo se ha reconocido la posibilidad de que la representación de un Estado miembro en el Consejo la ostente un miembro de un gobierno regional.

- II.5. A nivel interno de los Estados descentralizados la gran cuestión ha sido abrir y garantizar vías de participación de los entes subestatales en el proceso de formación de la voluntad estatal. En la medida en que la integración europea implica que gran número de cuestiones de competencia regional se decidan y regulen en las instancias comunitarias, se tornaba una exigencia insoslayable dar un cauce a la participación de dichos entes, de manera que a la hora de negociar los órganos centrales del Estado reflejaran las posiciones de los verdaderos titulares de las competencias, e incluso abriéndose la posibilidad, según se señalaba en el apartado anterior, de que en ocasiones pudieran ser miembros de los gobiernos regionales los que desempeñaran la representación del Estado.

En el caso español, la cuestión se ha centrado también en la participación de las Comunidades Autónomas en la «fase ascendente» o de formación de la voluntad estatal. Por supuesto, y ello parece natural, esta participación autonómica era por definición participación de los Gobiernos autonómicos.

Por comparación con otros países, la producción legislativa sobre este particular ha resultado muy modesta. Así, el RD 2105/1996, de 20 de septiembre, por el que se

<sup>4</sup> A partir del Tratado de Amsterdam el Comité de las Regiones puede ser consultado por el Parlamento Europeo (artículo 265 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea).

crea la Consejería para Asuntos Autonómicos en la Representación Permanente de España, cuya competencia única es relacionarse con las Oficinas de las Comunidades Autónomas en Bruselas y canalizar la información hacia ellas. Por otra parte, la Ley 2/1997, de 13 de marzo, que regula la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas como órgano de cooperación entre el Estado y las CC.AA., sin perjuicio de los mecanismos de cooperación bilaterales cuando los asuntos afecten en exclusiva a una Comunidad Autónoma o tengan para ésta una vertiente singular.

Por otra parte, la Administración del Estado ha admitido finalmente la participación de las Comunidades Autónomas en los Comités de la Comisión Europea. A tal efecto, las Comunidades Autónomas alcanzaron un acuerdo unánime para repartirse la presencia en los Comités en función de los intereses de cada una y por periodos de tiempo concretos. La regla general es que la representación autonómica en los Comités la ostentan conjuntamente dos Comunidades Autónomas por un periodo de cuatro años. Sin embargo, en algunos la representación recae sólo en una Comunidad Autónoma por no haber mostrado las demás interés en participar; en cambio, en otros Comités, dada la importancia de los temas, se ha establecido una representación por periodos anuales y, en ocasiones, por más de dos Comunidades Autónomas. En definitiva, cada Comunidad Autónoma ostenta la representación autonómica en una serie de Comités de la Comisión Europea y está representada por otras Comunidades Autónomas en otros Comités<sup>5</sup>.

- II.6. La reflexión acerca del papel que corresponde desempeñar a los parlamentos regionales en el proceso de integración europea se sitúa como prolongación y punto de intersección entre las dos líneas de reacción enunciadas. Por una parte, se inscribe en la línea tendente a restablecer y preservar el protagonismo que a las Comunidades Autónomas les debe corresponder en el concierto europeo pero, de otro lado, plantea también la necesidad de mantener un razonable equilibrio institucional entre el poder ejecutivo y el legislativo que lo controla.

Garantizar una mayor participación de los parlamentos estatales en la integración europea puede paliar notablemente el déficit democrático, pero no resolvería el proble-

<sup>5</sup> Estos datos se contienen en la respuesta del Vicepresidente del Gobierno Vasco de 8 de mayo de 1998 a una pregunta para respuesta por escrito del parlamentario Sr. Urquijo Valdivielso (*B.O. Parlamento Vasco* nº 162, de 17 de abril).

ma de la falta de participación de las Comunidades Autónomas. Dar participación a las Comunidades Autónomas, a su vez, puede mejorar de manera importante el déficit democrático pero, por sí mismo dejaría subsistente el vacío parlamentario en la construcción europea. Conseguir una adecuada presencia de los parlamentos autonómicos se revela como una estrategia muy sensata para aportar claridad, participación y legitimidad democráticas a la política europea.

### III LOS PRIMEROS PASOS

- III.1. Aunque tardíamente, la reflexión acerca del papel que deben desempeñar los parlamentos regionales en la integración europea se está difundiendo y cuenta incluso con alguna plataforma o foro de ámbito europeo. También han comenzado a tomarse las primeras medidas jurídicas, aunque en este punto, por comparación con otros países, en el caso español las respuestas han sido modestas, consistiendo principalmente en adaptaciones organizativas y reglamentarias de las Cámaras. Como quiera que sea, los primeros pasos se están dando.
- III.2. El 11 de diciembre de 1995 la Ponencia de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado elaboró un Informe sobre papel y funciones de los entes territoriales en el futuro de la Unión Europea<sup>6</sup>. Aunque como indica su título el Informe se dedicaba en general a la participación regional y, por ende, de sus poderes ejecutivos o gobiernos, en una de sus conclusiones se decía: «La Ponencia considera importante potenciar y desarrollar las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, a fin de conocer mejor los problemas que afectan a los ciudadanos en las distintas esferas y, por tanto, mejorar su eficacia en la resolución de los mismos».
- III.3. La Asamblea General de la ARE reunida en Basilea el 4 de diciembre de 1996 aprobó la que se conoce como Declaración de Basilea. En esta Declaración, en cuyo Preám-

<sup>6</sup> B.O.C.G. Senado, Serie I, nº 360, de 21 de diciembre de 1995.

bulo punto 3 se considera a las regiones un elemento esencial e irremplazable de la construcción de Europa, se recoge una definición y concepto de región, de sus requerimientos institucionales mínimos, principios competenciales, recursos financieros, etc... En lo que aquí ahora más interesa, y dentro del artículo 12 de la Declaración dedicado a las Regiones y la Unión Europea, el apartado 10 dispone lo siguiente: «Deberán establecerse mecanismos de contacto entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos regionales como instituciones que representan directamente la voluntad popular de los ciudadanos».

También merece ser citado el apartado 6 del artículo 13 dedicado a las consideraciones finales. En él, tras valorarse como un gran avance para el regionalismo en Europa tanto el Comité de las Regiones como el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa se concluye: «A más largo plazo, se debería llegar a una Europa de las Regiones constituyendo un tercer nivel. Esto conduciría a transformar el Comité de las Regiones en una verdadera Cámara regional».

- III.4. El 20 de enero de 1997 los Coordinadores Autonómicos de Asuntos Europeos reunidos en Zaragoza elaboraron un Documento para su posterior debate en la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas que concluía con una propuesta de declaración para su inclusión como anexo al Tratado de Amsterdam. En ella, tras constatar que la actuación de las instituciones europeas afecta a las competencias de los Länder, Regiones y Comunidades Autónomas, se decía:

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

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

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

Asimismo, las Cámaras Legislativas regionales podrán estar representadas en las Delegaciones de los Parlamentos Nacionales en la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Comunitarios (COSAC) conforme al procedimiento que internamente se determine»<sup>7</sup>.

Es de destacar que esta propuesta, que finalmente no fructificó en la Conferencia correspondiente, procede de los representantes de los gobiernos autonómicos<sup>8</sup>.

- III.5. Del 5 al 7 de mayo de 1997 se celebró por el Landtag de Baden-Württemberg en colaboración con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tübingen una Conferencia Internacional sobre «El papel de los parlamentos de los Lander y Regiones en la política europea». Como resultado del encuentro se formularon las «Tesis de Stuttgart»<sup>9</sup>. Sucintamente expuestos, estos son los aspectos más relevantes de las Tesis:

*Tesis 1).* La participación regional en las cuestiones europeas no puede limitarse a los Gobiernos. Los Parlamentos deben colaborar en la elaboración de la política europea.

*Tesis 2)* Para adquirir «capacidad europea» los Parlamentos necesitan disponer de información fiable y rápida, y mantener relaciones de cooperación regulares con las instituciones que se ocupen de los asuntos europeos.

*Tesis 3).* Es necesario que los Parlamentos regionales mantengan contactos regulares entre sí.

*Tesis 4).* Sobre la base de reglas jurídicas los Gobiernos regionales deben trasladar regularmente a las Asambleas los asuntos europeos de dimensión regional.

<sup>7</sup> Cfr. ALBERTO ARCE JANÁRIZ, «Unión Europea y parlamentos regionales» en *Parlamentos regionales europeos. Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas*, 1, 1997, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1998, pág. 69.

<sup>8</sup> Llama la atención sobre esta circunstancia, A. Arce Janáriz, *Ibidem*, p. 69. En realidad, la propuesta aprobada por los Coordinadores Autonómicos en Zaragoza es deudora en buena medida de la posición establecida al respecto por el Gobierno Vasco y que se recoge en el documento *Euskadi ante la reforma de la Unión Europea. La participación de los pueblos y los ciudadanos de Europa en un proyecto político común*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 43. Esta vinculación ha sido puesta de manifiesto por P. Cervilla Martínez y D. Ordóñez Solís, «La participación de los parlamentos autonómicos españoles en la integración europea», en la nota a pie de página 56, p. 19. (El trabajo recoge la ponencia presentada por los autores en la Conferencia del Landtag de Baden-Württemberg en cooperación con el Centro Europeo de Investigación del Federalismo de Tübingen, celebrada del 5 al 7 de mayo de 1997).

<sup>9</sup> Están recogidas por ALBERTO ARCE JANÁRIZ en un anexo a su artículo «Unión Europea y parlamentos regionales», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, nº 1, 1997, págs. 77 a 116.

*Tesis 5).* Son importantes los contactos directos y regulares de las Comisiones parlamentarias con los diferentes departamentos de la Comisión Europea.

*Tesis 6).* Los Parlamentos regionales deben trabajar por potenciar las competencias y el papel del Comité de Regiones y para ello se debe favorecer una digna representación de los Parlamentos regionales en su seno.

*Tesis 7).* La «capacidad europea» de los Parlamentos regionales requiere medidas organizativas internas a la Cámara: —creación de una Comisión de Asuntos Europeos; —dentro de la Administración parlamentaria se debe establecer una sección especial europea; —los Grupos Parlamentarios deben contar con colaboradores competentes en cuestiones europeas.

*Tesis 8).* Los Parlamentos regionales deben estar representados en las Oficinas abiertas en Bruselas por los correspondientes Gobiernos.

*Tesis 9).* Se trata tanto de que los Parlamentos regionales tengan en cuenta en su actividad el nivel europeo como que los problemas regionales sean tenidos en cuenta en el marco del principio de subsidiariedad.

*Tesis 10).* Doble tarea: defender los intereses de la población en el proceso de decisión europeo y dar testimonio de la política europea a su electorado contribuyendo así a la legitimación de la Unión Europea y de su política.

- III.6. Hasta el presente, el hito fundamental en este proceso de progresiva implicación de los parlamentos regionales en la política europea lo constituye sin duda el Documento de Oviedo sobre las Asambleas Legislativas Regionales en la Unión Europea. Dicho Documento es el resultado del Encuentro de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales de Europa convocado por las Junta General del Principado de Asturias los días 6 y 7 de octubre de 1997.

Este encuentro merece destacarse por la amplia participación alcanzada: unos cuarenta Presidentes de Parlamentos se dieron cita en Oviedo representando a entidades territoriales con autogobierno de Alemania, Austria, Bélgica, España, Italia y Portugal. Asistió también el Presidente del Parlamento Europeo. Hay que señalar, además, que

a diferencia de lo que sucede en otras instancias y foros, en esta ocasión todos los asistentes tenían una representación política homogénea como presidentes de cámaras territoriales dotadas de potestad legislativa y elegidas democráticamente. Finalmente, el encuentro aspira a crear una plataforma permanente, la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, que según se anuncia, se reunirá próximamente en Salzburgo, donde aprobará su reglamento de funcionamiento.

Estos son los aspectos más destacables del Documento de Oviedo<sup>10</sup>:

Se parte de la consideración de que las asambleas regionales con capacidad legislativa, y no sólo los Gobiernos regionales, deben participar en el proceso de integración europeo, y ello para fortalecer el principio democrático, lograr una mayor proximidad de los ciudadanos a la Unión Europea, mejorar la articulación del principio de subsidiariedad y favorecer el entendimiento entre los pueblos. Por otra parte, el Documento de Oviedo se inscribe en la trayectoria que anteriormente habían abierto la Carta Comunitaria de la Regionalización, la Declaración de Basilea de la ARE y las Tesis de Stuttgart.

Mención especial merece el punto 14, introducido como consecuencia de una enmienda presentada por el Presidente del Parlamento Vasco:

«14. Valorando también la Declaración de Alemania, Austria y Bélgica sobre la subsidiariedad incluida en el Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997, según la cual “Para los Gobiernos alemán, austríaco y belga, es evidente que la acción de la Comunidad Europea, de conformidad con el principio de subsidiariedad, no sólo afecta a los Estados miembros, sino también a sus entidades, en la medida en que éstas disponen de un poder legislativo propio que les confiere el derecho constitucional nacional”. Confiando en que a esta Declaración se sumen todos los Estados que cuenten con Entidades Territoriales con poderes legislativos propios constitucionalmente reconocidos».

También hay que destacar que según el Documento la profundización de los principios de democracia y participación puede conseguirse «sin crear nuevos órganos ni complicar el proceso decisional de la Unión».

<sup>10</sup> Las Actas del Encuentro están publicadas en *Parlamentos Regionales Europeos*, op. cit.

En cuanto a los objetivos, el Documento de Oviedo propone:

*a)* Para posibilitar el control de la actuación europea de sus respectivos gobiernos los Parlamentos regionales requieren un servicio de información. Los Gobiernos Regionales deberán informar periódicamente a los Parlamentos, consultarlos y tener en consideración sus resoluciones.

*b)* Además del seguimiento de las políticas sectoriales en su proyección europea por las correspondientes Comisiones Parlamentarias, se cree conveniente crear Comisiones sobre Asuntos Europeos para las cuestiones institucionales o intersectoriales.

*c)* Se propugna el fomento de vías de intercambio de información entre las Asambleas Legislativas Regionales y entre éstas y los Parlamentos nacionales y europeo. A tal fin, cabría considerar la creación de una red informática abierta a todas las instituciones.

*d)* Se propugnan encuentros institucionales presenciales y se valora positivamente la posibilidad de institucionalizar una Conferencia Parlamentos Regionales-Parlamento Europeo.

*e)* Se considera la utilidad de estancias de intercambio de funcionarios y se plantea la posibilidad de crear en las Administraciones parlamentarias una Oficina de Asuntos Europeos en estrecho contacto con las Oficinas Regionales en Bruselas.

*f)* Se valora positivamente el que las Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos Regionales estén representadas en la COSAC y, de no ser ello viable, se apunta la posibilidad de crear una COSAC de nivel regional.

*g)* Se valora positivamente la creación de una Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas que podría editar el Anuario «Parlamentos Regionales Europeos».

*h)* Se propugna continuar en la línea de reforzar la posición del Comité de las Regiones, en el que los Parlamentos Regionales deben estar representados adecuadamente.

## IV OBSTÁCULOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA EL FUTURO

- IV.1. La heterogeneidad y la no generalización de la distribución territorial del poder son datos que limitan el alcance estratégico y el margen de maniobra de los movimientos en pro, no ya sólo de la intervención de los parlamentos autonómicos en la política europea, sino de la propia participación de las regiones.

El que sólo algunos Estados miembros se organicen como Estados compuestos propicia que la institucionalización regional sea un reto que no llega a alcanzar dimensión propiamente comunitaria para quedar confinado dentro de las fronteras de cada Estado. En efecto, será un problema interno en cada Estado compuesto disponer de mecanismos y procedimientos adecuados para dar participación a las regiones tanto en el proceso de formación de la voluntad estatal como en el de trasposición y ejecución del derecho comunitario. El proceso de construcción europea se articula así entre la propia Unión, los Estados miembros y, en menor medida, los pueblos, en tanto que como consecuencia del principio de autonomía institucional de los Estados el que dispongan o no de instituciones internas de autogobierno es algo que queda deferido a la voluntad del poder competente interno. En puridad, un asunto «doméstico».

A pesar de distintas resoluciones del Parlamento Europeo, entre ellas la Carta comunitaria de la regionalización, no hay propiamente una voluntad regionalizadora de las instituciones europeas, sino que, como acaba de señalarse, éstas se mantienen «neutrales» y defieren la cuestión a cada Estado. En tal sentido, los Tratados y las políticas europeas no tienen un concepto propio de región. En el concierto comunitario las regiones carecen de personalidad jurídica y son más bien un soporte funcional y en buena medida aleatorio para organizar la distribución de los fondos estructurales.

No obstante, sí se puede advertir «una migración desde el concepto de «región funcional» al de «región normativa»<sup>11</sup>, que ha acabado plasmándose en los propios Tratados a través del Comité de las Regiones. La forma de integración de este Comité es una buena muestra del estado de la situación. En efecto, el Comité de las Regiones es un

11 BERNARDO FERNÁNDEZ PÉREZ: «Informe sobre la convocatoria de una Conferencia de Asambleas Legislativas y Parlamentos Regionales de los Estados miembros de la Unión Europea», en *Parlamentos Regionales Europeos*, op. cit., p. 30.

órgano en el que están representados, además de las regiones propiamente tales, otras entidades locales, lo que resultaba obligado por tratarse de un órgano comunitario en el que todos los Estados miembros deben estar representados, siendo así que no todos adoptan formas de Estado compuesto.

También hay que tener en cuenta, por otra parte, la heterogeneidad de las instituciones regionales entre los Estados y, a veces, incluso dentro del propio Estado donde puede estar reconocida la diversidad regional o bien ser un fenómeno especial y no generalizado a todo el territorio estatal. En este aspecto, cabe identificar un umbral diferenciador fundamental en la distinción entre autonomía política y descentralización administrativa que no siempre se refleja semánticamente. En muchas ocasiones, bajo la misma denominación de «región» se están amalgamando realidades político-institucionales bien diferentes: desde instancias dotadas de autogobierno hasta meros ámbitos de descentralización administrativa, cuando no puras demarcaciones territoriales de los aparatos estatales para su más eficaz actuación. La reunión de elementos tan dispares en los mismos foros o su común pertenencia a determinados órganos es un factor que introduce ambigüedad y resta eficacia.

En tanto persistan la falta de generalización del hecho regional y una mínima homogeneidad en su definición, la participación regional en la integración europea está condenada a canalizarse a través de organizaciones y foros paracomunitarios que actúen como grupos de presión, o bien por medio de órganos comunitarios que forzosamente tendrán una composición yuxtapuesta o diversa.

- IV.2. Pero, incluso si, en la línea en la que apuntan los últimos acontecimientos del Reino Unido, el fenómeno de la distribución territorial del poder se extendiera a todos los Estados miembros, las dificultades para la participación regional subsistirían.

La integración europea afecta de momento a quince Estados-nación dotados de sus propias estructuras y tradiciones políticas, jurídicas y culturales, lo que le convierte en un proceso extremadamente complejo, con una arquitectura institucional y normativa alambicada y casuística. Por otra parte, la ampliación a nuevos Estados forma parte de la agenda política pendiente. En este contexto, institucionalizar la participación regional resulta una tarea ardua si se piensa en el número tan elevado de regiones que, a buen seguro, surgirían de generalizarse el fenómeno.

Sobre este particular parece muy acertado como criterio-guía el que se recoge en el Documento de Oviedo, en el sentido de que la participación regional europea puede y debe conseguirse «sin crear nuevos órganos ni complicar el proceso decisonal de la Unión», ya de por sí bastante complicado. El sentido y la justificación de la participación regional europea está en la profundización de la democracia y en el acercamiento de las instancias comunitarias a los ciudadanos, esto es, todo lo contrario a contribuir a la plétora orgánica de la Unión y a incrementar su burocratismo y lentitud.

- IV.3. Probablemente, la principal aportación que los parlamentos autonómicos pueden hacer a la integración europea comienza en el ámbito más próximo e inmediato: ampliando e intensificando los mecanismos de impulso y control de la política comunitaria de su Gobierno y creando si fuese preciso procedimientos nuevos y específicos a tal efecto. En tal sentido, el Gobierno debería estar obligado a remitir de oficio la información y documentación comunitaria de que dispusiera y tuviera relevancia regional, y dentro de esta información deberían incluirse las convocatorias de las diferentes Conferencias Sectoriales y, en especial, de la Conferencia para Asuntos relacionados con las Comunidades Europeas. Asimismo, debería comparecer antes y después de la celebración de estas Conferencias Sectoriales, o al menos de aquellas que tengan especial importancia, para explicar, en primer lugar, las posiciones que va a defender, permitiendo un debate parlamentario sobre el particular, y dando cuenta, posteriormente, de los resultados de la Conferencia. Otro tanto habría que hacer con cuantas actividades relevantes en el ámbito comunitario desarrolle el Gobierno.

En resumidas cuentas, la participación de los parlamentos regionales en la integración europea tiene como primer y fundamental requisito el que las Cámaras autonómicas asuman, con todas sus consecuencias, sus funciones de impulso y control del ejecutivo, así como de foro de debate político en el campo de la política europea. De esta manera se hará evidente que los factores comunitarios constituyen una dimensión insoslayable de un número cada vez mayor de asuntos «domésticos» y al propio tiempo se producirá la participación en la política europea.

Por ello resulta congruente que el primero de los objetivos que se marcan en el Documento de Oviedo se refiera a este tema<sup>12</sup>. El punto 4 de las Tesis de Stuttgart se refiere a

<sup>12</sup> «Conviene reforzar en cada Región los procedimientos de seguimiento y evaluación parlamentaria de los asuntos europeos, tanto en la fase ascendente de formación de la voluntad del Estado como en la fase descendente de ejecución de las políticas comunitarias.

lo mismo<sup>13</sup>, si bien incorpora un matiz importante: que las obligaciones de información y consulta de los Gobiernos a los Parlamentos deben descansar sobre una base jurídica.

En efecto, resultaría sumamente importante que, ya que no a nivel estatutario, se recogiera expresamente en una ley autonómica esta participación del parlamento respectivo en la política europea, consignándose en ella, o mejor aún, en los reglamentos parlamentarios, las distintas iniciativas, procedimientos, plazos y efectos. La regulación explícita en la ley o el reglamento de los distintos protocolos parlamentarios a seguir en los asuntos comunitarios contribuiría a clarificar este asunto, consolidando la intervención de los parlamentos regionales en la integración europea.

En comparación con otros países, y al igual que sucedía con las Cortes Generales, la regulación de estos aspectos es escasa y parcial. Solamente tres Comunidades Autónomas han aprobado alguna ley sobre este particular. Se trata de las leyes 2/1994, de 27 de enero, de Cantabria, 8/1994, de 6 de julio, de Madrid y la 9/1994, de 7 de octubre, de Aragón. En los tres casos las leyes se limitan a prever la participación de los parlamentos respectivos en los planes y programas operativos en relación con los fondos estructurales de la Unión Europea que se aprueban bajo la forma de ley. Únicamente en el caso de la ley madrileña se consigna también la obligación por parte del Gobierno de informar a la Asamblea de las convocatorias y resultados de los Comités de Seguimiento y Evaluación, así como de los informes anuales y trienales que tiene que elaborar.

- IV.4. Es una constante en todas las reflexiones sobre la participación de los parlamentos en la política europea la necesidad de que cuenten con una información suficiente, fiable, sistemática y a tiempo. Ello sin duda resulta imprescindible para que los parlamentos dispongan de «capacidad europea» en feliz expresión empleada en las Tesis de Stuttgart.

Para ello, y a fin de posibilitar el control de la actuación europea de los respectivos Ejecutivos, resultaría imprescindible poner a disposición de los Parlamentos Regionales un servicio de información que les permita realizar el seguimiento puntual de todas aquellas cuestiones que puedan afectar a sus competencias. Los Gobiernos Regionales deberían informar periódicamente a los Parlamentos Regionales, en particular, sobre asuntos de la UE de trascendencia regional, consultarles y tener en consideración sus resoluciones en el tratamiento de asuntos de la Unión Europea en las instituciones a nivel nacional y europeo, así como rendir cuentas al respecto».

- 13 -Sobre la base de normas jurídicas, los gobiernos y los poderes ejecutivos de los Länder y de las regiones, deben informar periódicamente a sus parlamentos regionales correspondientes sobre los asuntos de la UE que tengan importancia regional, deben consultarles así como tener en cuenta y justificar sus votos relativos a la tramitación de asuntos europeos en instituciones a nivel nacional (por ejemplo, segunda Cámara) y a nivel de la UE (Consejo y Comité de las Regiones).

Ya el artículo 3 de la Ley 8/1994, que regula la Comisión Mixta para la Unión Europea destinaba distintos epígrafes a este tema de la información. Recordemos además que la Declaración nº 13 del Tratado de Maastricht también se refería a este asunto y, sobre todo, el Protocolo incorporado al Tratado de Amsterdam que amplía el ámbito de la información a los Parlamentos nacionales a todos los documentos de consulta de la Comisión, así como que sus propuestas legislativas serán comunicadas con la suficiente antelación (al menos seis semanas salvo razones de urgencia).

Para el caso autonómico, el artículo 3 de la Ley 2/1997, que regula la Conferencia para asuntos relacionados con las Comunidades Europeas, en su apartado 1º señala que una de sus funciones será la de informar a las Comunidades Autónomas del desarrollo del proceso de construcción europea, y el apartado 3º, a), le atribuye la función de establecer los procedimientos técnicos que aseguren la recepción de la información comunitaria. El problema en el caso de los parlamentos autonómicos reside, según se ve, en que está situado en el último lugar de una cadena, lo que puede frustrar que la información se disponga a tiempo.

En realidad existen actualmente medios técnicos que permitirían a todos los parlamentos acceder simultáneamente a la información generada por las instituciones europeas; el problema es, por tanto, de voluntad política<sup>14</sup>. En esta línea se orienta el quinto objetivo del Documento de Oviedo: «Cabría considerar la creación de una red informática abierta a todas las instituciones implicadas, que permitiera la consulta inmediata de los datos y procedimientos de cada Cámara sobre el asunto de que se trate».

Pero la información, además de recibirse a tiempo debe ser suficiente, fiable, sistemática y estar elaborada. Un aluvión de datos en bruto puede ser tan negativo como la carencia de información. Es preciso, pues, para poder asimilar el flujo informativo, que los datos vengan ordenados, sistematizados, contextualizados, en suma, es preciso disponer de una información elaborada<sup>15</sup>. A tal efecto, se suelen apuntar como posibles

14 En su Ponencia, CERVILLA MARTÍNEZ y ORDÓÑEZ SOLÍS, op. cit., nota a pie de página 2, se refieren a cómo en contestación a una pregunta escrita relativa a la posibilidad de que la Comisión envíe directamente las iniciativas legislativas a los parlamentos nacionales, se indica que técnicamente ello es posible, pero suscita una cuestión sobre las relaciones entre los Gobiernos nacionales y sus Parlamentos, por lo que la Comisión «ha planteado la cuestión al Consejo y está a la espera de su reacción».

Arce Janáriz coincide en esta misma línea: «La informática abre hoy grandes posibilidades en ese terreno. Sólo falta voluntad política para sacarles partido», «Unión Europea y Parlamentos Regionales» en Parlamentos Regionales Europeos, op. cit., p. 67.

15 En la Comunidad Autónoma Vasca, por ejemplo, se cuenta con *I. Europa. Euskadi*, Boletín Quincenal de Información Europea, que se inició en la segunda quincena de febrero de 1997. Este Boletín corre a cargo de la Red Vasca de Información Europea (RVIE) de la que forman parte el Gobierno Vasco, las Diputaciones Forales, La Asociación de Municipios EUDEL, Centros universitarios de Documentación Europea, alguna Cámara de Comercio, etcétera.

medidas la creación de una Oficina de Asuntos Europeos dentro de la Administración parlamentaria y la utilización de las Oficinas que las Comunidades Autónomas tienen abiertas en Bruselas (Tesis 7 y 8 de Stuttgart y Objetivo 8º del Documento de Oviedo).

Una fuente directa e insustituible de información e intercambio de experiencias son los contactos entre los propios parlamentos, así como con los distintos servicios de la Comisión Europea (Tesis 3 y 5 de Stuttgart), con la posibilidad de encuentros institucionales presenciales (objetivo 6º del Documento de Oviedo) y estancias de intercambio de funcionarios (objetivo 7º del Documento de Oviedo).

El fin último es que los miembros de los distintos parlamentos regionales estén familiarizados con la política europea, conozcan sus instituciones y procedimientos y estén al tanto de sus decisiones, porque cada vez más les resultará imposible desempeñar correctamente su labor dando la espalda a Europa. La «capacidad europea» de los Parlamentos requiere la «capacitación europea» de sus miembros.

En este mismo orden de cosas, hay una medida organizativa cuya aplicación se ha generalizado en prácticamente todas las Asambleas: la creación de una Comisión de Asuntos Europeos (Tesis 7 de Stuttgart y Objetivo 3º de Oviedo), si bien en algunos casos, por ejemplo en el Parlamento Vasco, el área competencial de la Comisión se define de manera más amplia y abarca toda la acción exterior del Gobierno. Por supuesto, la política comunitaria afecta con intensidad variable a muchas o todas las comisiones parlamentarias sectoriales, así que no se trata de que la Comisión de Asuntos Europeos pretenda monopolizar las cuestiones europeas, sino que deberá asumir sus aspectos institucionales y más generales.

- IV.5. Existe también una línea política que, dando por supuestos los contactos entre Parlamentos, apunta con más ambición a dotar a los Parlamentos regionales de una presencia institucional en el escenario europeo. En tal sentido, cabe recordar que la Declaración de Basilea de la ARE, en su artículo 13.6 hablaba de crear a largo plazo una Europa de las Regiones que transformase el Comité de las Regiones en una verdadera Cámara regional.

Las Tesis de Stuttgart, por su parte, se refieren a la conveniencia de involucrar a los Parlamentos regionales en «la futura institucionalización de la cooperación de parla-

mentos de distintos niveles de la UE» (Tesis 3) y de reforzar el papel del Comité de las Regiones haciendo que todos sus miembros tengan un mandato electoral o sean directamente responsables ante una corporación de representantes elegidos (Tesis 6).

En el Documento de Oviedo se contienen varias propuestas al respecto. Así, se valora positivamente la posibilidad de institucionalizar una Conferencia Parlamentos Regionales-Parlamento Europeo (Objetivo 6º); se considera la posibilidad de participar en la COSAC y, de no ser ello viable, de crear una COSAC de nivel regional (Objetivo 9º); se crea la Conferencia de Presidentes de Asambleas Legislativas Regionales Europeas con periodicidad anual (Objetivo 10º); y por último, se aboga por el reforzamiento de la posición del Comité de las Regiones «en el que los Parlamentos Regionales deben estar representados adecuadamente» (Objetivo 11º).

De este elenco de medidas hay razones para ser escépticos en el caso de la Conferencia de Parlamentos Regionales-Parlamento Europeo, visto lo acontecido en el caso de los Parlamentos estatales. En cambio, las propuestas referentes a la participación en la COSAC o subsidiariamente a la creación de una COSAC regional, así como la Conferencia de Presidentes resultan interesantes.

Propugnar el reforzamiento del Comité de las Regiones es una propuesta habitual, pero el Documento de Oviedo añade la reivindicación de que los Parlamentos regionales estén representados adecuadamente. La interpretación que con naturalidad parece desprenderse de este Objetivo es la postulación de que el Comité de las Regiones se integre con representaciones parlamentarias, aunque el texto es lo suficientemente ambiguo como para no descartar otras posibles soluciones<sup>16</sup>.

Si se abogara por un Comité de las Regiones integrado por representaciones parlamentarias la propuesta no nos parecería muy acertada<sup>17</sup>. En punto a la composición de los órganos, tanto internos como externos, parece conveniente mantener una ho-

16 En uno de los estudios preparatorios del encuentro de Oviedo, Arce Janániz, op. cit., p. 66, escribía: «Ahora bien, eso no empee para que la representación de la Comunidad Autónoma, aún confiándola al Ejecutivo, sea asignada, en cada caso, con participación de la Asamblea Regional».

17 En la misma línea y con alcance aún más general, la Comisión de Seguimiento de la Unión Europea y de Actuaciones Exteriores del Parlament de Catalunya, en sesión de 4 de junio de 1998 aprobó la siguiente resolución: «El Parlamento de Cataluña: a) Manifiesta su voluntad de estar presente en el seno de las instituciones consultivas de la Unión Europea, a fin de garantizar la información suficiente en relación con todas las políticas que afectan al pueblo de Cataluña. b) Insta al Gobierno a defender ante las instituciones de la Unión Europea la presencia del Parlamento de Cataluña y de los parlamentos regionales en general dentro de las instituciones consultivas de la Unión Europea en los términos que establece el punto primero».

mogeneidad de las representaciones, esto es, no resulta conveniente que en un mismo órgano participen representantes de los ejecutivos y de los legislativos, porque ello acarrea un desdibujamiento de los respectivos papeles de cada uno de los poderes en menoscabo, normalmente, de la capacidad de control parlamentario. Así pues, y dejando al margen la cuestión no baladí de que el Comité de las Regiones integra a otras entidades locales además de las regiones, si se postula que debe estar compuesto de representaciones parlamentarias, éstas deberían ser únicas, excluyéndose a representantes de los poderes ejecutivos.

La representación política de una determinada colectividad organizada normalmente debe recaer en su Gobierno, que tendrá atribuida expresamente esta función. Si algún sentido cabe atribuir a la representación parlamentaria frente a la representación por el Ejecutivo, es la mayor representatividad de la primera, vale decir, su mayor pluralidad. En consecuencia, un Comité de las Regiones integrado por representaciones parlamentarias debiera ser, lógicamente, un Comité con un número de miembros muy superior al actual y, en consecuencia, escasamente funcional.

- IV.6. Las consideraciones anteriores dan pie para abordar, finalmente, la cuestión de la reforma del Senado como cauce para la participación de las Comunidades Autónomas y, en concreto, de los Parlamentos regionales en la política europea. En efecto, en el recurrente tema de la reforma del Senado y su conversión en una auténtica Cámara de representación territorial, una de las utilidades que se aducen es que un Senado así reformado serviría de cauce para la participación de las Comunidades Autónomas en la formación de la voluntad estatal en las instituciones europeas.

Aunque el modelo alemán del Bundesrat parece ejercer una influencia irreprimible en el debate sobre la reforma del Senado no faltan autores que abogan porque la segunda Cámara se integre exclusivamente de representantes de los parlamentos autonómicos<sup>18</sup>.

En este asunto es posible que se entremezclen dos lógicas distintas. Si de lo que se trata es de reformar el Senado, haciendo de él una Cámara de representación territorial, sí, pero parlamentaria, puede resultar más coherente que los senadores sean de-

<sup>18</sup> En los estudios preparatorios del encuentro de Oviedo se decantan por esta fórmula FRANCISCO BASTIDA FREIJEDO: «Parlamentos regionales e integración europea», en *Parlamentos Regionales Europeos*, op. cit. p. 86 y RAMÓN PUNSET BLANCO: «Sobre la posible participación europea de las Asambleas autonómicas a través del Senado», *Ibidem*, p. 104 y ss. Sobre este mismo asunto, véase también las aportaciones del mismo PUNSET, PÉREZ-TREMP y CARRERAS SERRA en *Ante el futuro del Senado*, op. cit. p. 433 y ss.

signados por los parlamentos autonómicos y no por los Gobiernos. En cambio, si a lo que se atiende es a dar participación a las Comunidades Autónomas en la política europea, entonces lo más coherente resulta que sean los Gobiernos autonómicos quienes asuman esta función<sup>19</sup>.

*En Vitoria-Gasteiz, a 12 de agosto de 1998.*

19 Véase la intervención de ROBERTO BLANCO en el debate recogido en *Ante el futuro del Senado*, op. cit., p. 497 y ss.