

Javier Sanz Fernández

DIPUTADO DEL PSPV-PSOE EN EL PARLAMENTO EUROPEO

# EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO EN LA UNIÓN EUROPEA: EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DE LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Los poderes del Parlamento Europeo. 1.2. El control ejercido por los Parlamentos de los Estados miembros.
2. LA NECESIDAD DE UN CONTROL PARLAMENTARIO MÁS ESTRECHO DE LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN. RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: UN OBJETIVO COMÚN: 2.1. Iniciativas del Parlamento Europeo. 2.2. Las relaciones multilaterales entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros.
3. DIFICULTADES CON QUE SE ENCUENTRAN EL PE Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EJERCER EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACTIVIDAD COMUNITARIA: 3.1. Obstáculos de carácter general. 3.2. Obstáculos en ámbitos específicos.
4. ABORDAR EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PROPUESTAS DE CARA A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL: 4.1. La CIG y el carácter democrático de la Unión. 4.2. Propuestas sobre el papel de los Parlamentos de los Estados miembros y sus relaciones con el Parlamento Europeo.
5. EL TRATADO DE AMSTERDAM DE 19 DE JUNIO DE 1997.
6. FUENTES DOCUMENTALES.

## 1 INTRODUCCIÓN

Una de las principales críticas que se hacen a la Unión Europea es el déficit democrático y la falta de información y de transparencia de cara al ciudadano. De hecho, la democratización de los actos comunitarios, junto con la necesidad de mejorar la transparencia y la eficacia de la Comunidad han sido reivindicaciones fundamentales en todos los textos de las Instituciones de la Unión y de los Gobiernos de los Estados miembros para la revisión del Tratado de Maastricht en la Conferencia Intergubernamental (CIG).

Efectivamente, la «democratización» de la Unión Europea constituyó uno de los puntos esenciales del orden del día de la CIG 1996. El Consejo Europeo de CORFÚ creó en junio de 1994

un Grupo de Reflexión para la preparación de la misma al que mandató que examinara y elaborara ideas sobre las disposiciones del Tratado de la Unión Europea, así como de otras mejoras posibles, en un espíritu de democracia y de apertura.

Este mandato fue confirmado y concretado por la Cumbre del Consejo Europeo de Cannes (26 y 27 de julio de 1995) que precisó algunas de las prioridades que debían ser tratadas por el Grupo de Reflexión del Consejo para la reforma del Tratado, tales como la necesidad de reforzar la eficacia, el carácter democrático y la transparencia de las Instituciones.

Así pues, el gran reto que se presentaba al Parlamento Europeo, y a la Unión Europea en general, era el de eliminar el déficit democrático y mejorar la eficacia del proceso de decisión aprovechando la Conferencia Intergubernamental iniciada en 1996 y que concluyó en Amsterdam los días 16 y 17 de junio de 1997.

El déficit democrático se manifiesta principalmente en dos vertientes, por una parte los Parlamentos de los Estados miembros que han visto como algunas de sus prerrogativas han sido transferidas a la Unión y sólo pueden ejercer un control insuficiente sobre las acciones de sus propios Gobiernos y por otra el Parlamento Europeo que, aunque ha ido ampliando poco a poco sus competencias, todavía está lejos de ejercer un auténtico poder legislativo, y que por supuesto no ha recuperado la mayor parte de los poderes «arrebataados» a sus homólogos nacionales.

Sin embargo, en su calidad de representantes de los pueblos de la Unión, los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo ocupan un puesto clave a la hora de ejercer un control democrático con respecto a las actividades legislativas y de otra naturaleza de la Unión Europea.

Pero este es un viejo problema, que arranca del origen mismo de la creación de la Comunidad Europea y su configuración inicial tanto desde el punto de vista de los ámbitos de aplicación como de los órganos y sistemas de decisión.

En esta colaboración identificaremos el problema a lo largo del tiempo a través de las diferentes reformas de los Tratados. En él analizaremos las dificultades que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales encuentran para el desarrollo de sus funciones de control, y las propuestas para corregir el déficit democrático hasta la reciente aprobación del Tratado de Amsterdam.

A pesar de los esfuerzos que se han hecho y que se harán en el futuro para establecer y mejorar los sistemas de control parlamentario sobre las decisiones del Consejo de Ministros y de la Comisión ejecutiva, el problema del déficit democrático no podrá resolverse plenamente con el actual entramado institucional de la Unión Europea. En este proceso constituyente, con sucesivas cesiones de soberanía del ámbito nacional al de la Unión, sólo un Parlamento Europeo con plena capacidad legislativa y de control del ejecutivo podrá garantizar la transparencia y el control democrático por parte de los representantes de la soberanía popular.

A todo esto se suma que algunos Estados miembros han transferido competencias a sus regiones, länders o comunidades autónomas, que poseen sus propios parlamentos y dado que sobre algunas de estas competencias se toman también decisiones en el ámbito de la Unión Europea, el problema se complica aunque esto será objeto de otro análisis al margen de este trabajo.

### 1.1. LOS PODERES DEL PARLAMENTO EUROPEO

Por el Tratado de París, constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, firmado el 18 de abril de 1951, se creó una Asamblea Común destinada a ejercer un control democrático, conforme a la práctica generalmente reconocida en los Estados miembros y, además, los Gobiernos deseaban constituir el embrión de una futura representación popular europea. La Asamblea Común celebró su primera reunión en Estrasburgo el 10 de septiembre de 1952 estando integrada por 78 representantes de los pueblos de los Estados reunidos en la Comunidad.

El 25 de marzo de 1957 se firmaron los Tratados de Roma, por los que se crearon la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM). Las tres Comunidades crearon una nueva Asamblea ampliada, integrada por 142 miembros, que celebró su sesión constituyente el 19 de marzo de 1958 en Estrasburgo con el nombre de «Asamblea Parlamentaria Europea» para pasar a denominarse a partir del 30 de marzo de 1962, «Parlamento Europeo».

Los días 7 y 10 de junio de 1979, la ciudadanía europea elegía por primera vez, directamente, a sus representantes en el Parlamento Europeo. Estas elecciones estaban previstas desde hacía veinte años en el Tratado de Roma que estipulaba que la Asamblea sería elegida más adelante por sufragio universal directo y en ellas fueron elegidos 410 diputados. Desde entonces ha habido tres nuevas convocatorias electorales, en 1984, 1989 y 1994 y en la actualidad, con 15 Estados miembros, el Parlamento Europeo está compuesto por 626 diputados.

En su origen, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas sólo atribuían al Parlamento Europeo poderes de control, especialmente sobre la Comisión, así como un derecho de participación limitado en el proceso legislativo a través de un simple procedimiento de consulta.

Sin embargo, el Parlamento Europeo, en cuanto institución representativa de los ciudadanos europeos, constituye el fundamento democrático de la Comunidad y su composición lo convierte en un órgano completamente comunitario, completamente integrado (no hay en él secciones nacionales, sólo grupos políticos organizados a escala comunitaria). En la óptica de una reducción del déficit democrático de la CE es primordial asociar el PE al proceso legislativo comunitario y permitir a los ciudadanos controlar las actividades de la Comunidad. Efectivamente, dados sus escasos poderes, el PE ha considerado siempre que era necesario incrementar sus competencias para el buen funcionamiento democrático de la Comunidad, en particular, a partir de 1979, fecha en la que la elección directa de sus diputados representó una transformación política importante que le proporcionó una legitimidad democrática, incrementando su presencia en la vida comunitaria y aumentando su influencia y su papel político.

Las modificaciones sucesivas de los Tratados han permitido al PE, por una parte, reforzar sus prerrogativas y, por otra parte, ampliar sus competencias y sus ámbitos de actividad:

La sustitución de las contribuciones financieras de los Estados miembros por recursos propios de la Comunidad comportó una primera ampliación de las facultades del PE en materia presupuestaria (Tratados de Luxemburgo de 22 de abril de 1979 y de Bruselas de 22 de julio de 1975).

El Acta Única Europea, en vigor desde el 1 de enero de 1987, y el Tratado de Maastricht, desde el 1 de enero de 1993, han reforzado considerablemente los poderes del PE. Actualmente, el PE posee los siguientes poderes:

*Recurso del PE ante el Tribunal de Justicia:* El PE puede interponer recursos ante el Tribunal de Justicia Europeo en caso de violación del Tratado por parte de otra institución. Tiene además el derecho de intervención, es decir de alinearse con una de las partes y es asimismo responsable de sus actos ante el Tribunal de Justicia en el caso de que dichos actos estén destinados a producir efectos jurídicos.

*Competencias de control:* En virtud de los Tratados, el PE dispone de varios instrumentos de control: las preguntas escritas y orales, con o sin debate y preguntas en el turno de preguntas al Consejo y a la Comisión; el debate del informe general anual; la aprobación de la gestión en la ejecución del presupuesto; la moción de censura contra la Comisión; la investidura de la Comisión y la aprobación de su programa; la facultad de crear una comisión temporal de investigación para controlar las alegaciones de infracción o de mala aplicación del Derecho comunitario; por último, desde el Acta Única, el PE está estrechamente asociado a la Cooperación Política: la Presidencia debe informar al PE y velar por que se tengan debidamente en cuenta sus posiciones en el marco de la Cooperación Política.

*Competencias presupuestarias:* Con la entrada en vigor de los Tratados de 1970 y 1975, el PE pasó a participar en el procedimiento presupuestario, en especial en lo que respecta a los gastos no obligatorios (aquéllos que no son necesariamente consecuencia de la normativa comunitaria: gastos de funcionamiento y sobre todo los gastos «operativos», es decir los créditos de los fondos estructurales, la investigación, la energía, el medio ambiente, los transportes, etc.). Tales créditos representan una parte significativa del presupuesto (46.375 millones de ecus en 1997, es decir, el 52 % del total) y son los que determinan las posibilidades de desarrollo de la Comunidad mediante la profundización de algunas políticas comunitarias (social, regional, investigación, etc.) o mediante el lanzamiento de nuevas políticas o actuaciones (medio ambiente, consumidores, educación, etc.). El Parlamento, hasta cierto punto, puede modificar la distribución de estas partidas y, sobre todo, aumentar su volumen. Es obvia, pues, la significación política de estos poderes presupuestarios.

Además, el PE participa en el establecimiento de las orientaciones y de la naturaleza de los gastos proyectados para la preparación del presupuesto. Durante el debate presupuestario puede proponer enmiendas, como ya hemos visto, a los gastos no obligatorios, pero únicamente propuestas de modificación a los gastos obligatorios (básicamente los gastos de la política agrícola común y, sobre todo, la garantía de los mercados agrícolas). El PE dispone también de facultades para rechazar globalmente el presupuesto. Por último, aprueba definitivamente el presupuesto y controla su ejecución.

*Participación en el proceso legislativo:* En los Tratados de Roma, la intervención del Parlamento en el proceso legislativo se limitaba a la formulación de dictámenes sobre algunas propuestas de la Comisión. Estas consultas obligatorias pronto se completaron, a petición del Consejo, con otras consultas facultativas destinadas a permitir que el Parlamento pudiera intervenir en todo el proceso legislativo cuando se trata de actos de importancia significativa.

Pero este papel consultivo no podía satisfacer al Parlamento y mucho menos a un Parlamento elegido. Para empezar, y aprovechando sus poderes presupuestarios, el Parlamento trató de obtener una presencia más intensa en la actividad legislativa de la Comunidad. La instauración en 1975 de un procedimiento de concertación entre el PE, el Consejo y la Comisión hubiera permitido al Parlamento reforzar su influencia en la elaboración de los textos legislativos de implicaciones presupuestarias importantes, pero este procedimiento no ha funcionado de manera verdaderamente eficaz.

Desde su elección por sufragio universal, las iniciativas del PE tienen por objeto hacer más eficaz y democrático el proceso de adopción de decisiones de la Unión, fundamentalmente a través del reparto de las competencias legislativas entre el Parlamento y el Consejo, partiendo del principio fundamental de que el sistema institucional de la Comunidad descansa, de hecho, sobre una doble legitimidad: la del Consejo, que representa a los Estados miembros, y la del PE, que es elegido por sufragio universal directo y representa a los ciudadanos europeos. No sin razón, los parlamentarios ven en esta reforma la manera más segura de garantizar la influencia del PE en el funcionamiento de la Comunidad.

De esta forma, y antes de disolverse el primer Parlamento elegido aprobó, en febrero de 1984, a instancias de Altiero Spinelli, un «proyecto de Tratado de creación de la Unión Europea». El

proyecto pretendía una revisión profunda del sistema comunitario que hubiera permitido a las Comunidades superar sus bloqueos y experimentar un nuevo empuje. Además, reformaba el sistema legislativo comunitario en el sentido de la codecisión Consejo-Parlamento. Esta iniciativa del PE contribuyó en gran medida a que se tomara conciencia de la necesidad de reformar las instituciones y conferir a las Comunidades objetivos precisos, dando así lugar, como ya hemos indicado, tanto a la decisión de terminar el mercado interior comunitario antes de que acabara 1992, como a la convocatoria de la conferencia intergubernamental que redactaría el Acta Única Europea.

El *Acta Única Europea* y, posteriormente, el Tratado de Maastricht, aún sin acceder a todas las peticiones del PE, le han concedido un verdadero poder legislativo, al ampliar el procedimiento de consulta y al establecer, en determinados campos, un procedimiento de codecisión, un procedimiento de cooperación y de dictamen conforme así como una ampliación del ámbito del procedimiento de consulta.

El Acta Única Europea amplió el ámbito de aplicación del procedimiento de consulta, especialmente en los asuntos de la cohesión económica y social, la investigación y el medio ambiente, aunque es el Consejo el que adopta las decisiones en última instancia. Por otra parte introdujo el dictamen conforme del PE, obligatorio para los acuerdos de adhesión y de asociación a la Comunidad y el procedimiento de cooperación, aplicable en los casos en los que el Consejo decide por mayoría. Este procedimiento refuerza los poderes del PE, puesto que sus enmiendas pueden ser aprobadas por el Consejo aunque éste sigue teniendo la última palabra; se aplica al mercado interior, la política social, la libertad de establecimiento, a las disposiciones relativas a los nacionales de terceros países, los fondos estructurales así como para la investigación y el desarrollo tecnológico.

El Acta Única representó el primer paso hacia una mayor intervención del PE en el procedimiento legislativo de la Comunidad. Sin embargo, la revisión del Tratado, insuficiente desde el punto de vista de la legitimidad del PE, no respondió completamente a la necesidad de reducir el déficit democrático de la Comunidad. De ahí que la cuestión democrática ocupe un lugar fundamental en el *Tratado de la Unión Europea*, que incrementa las competencias del PE en la función legislativa a través del procedimiento del artículo 189 B, llamado de codecisión, que permite al Parlamento aprobar junto con el Consejo, reglamentos, directivas u otros actos jurí-

dicos. El ámbito de aplicación del mismo, que se asemeja a un derecho de veto para el PE, cubre por el momento catorce sectores (muchos de ellos anteriormente pertenecían al ámbito de aplicación del procedimiento de cooperación), entre ellos el derecho de establecimiento, el mercado interior, el medio ambiente, las redes transeuropeas (en sus orientaciones generales), la educación, la cultura, la salud pública, etc.

La introducción del *procedimiento de codecisión*, al atribuir al PE un papel creciente dentro del procedimiento legislativo comunitario, constituye ciertamente un avance notable para éste y parece permitir una reducción del déficit democrático de la Comunidad. Sin embargo, el procedimiento de codecisión no se aplica a todos los aspectos de la legislación comunitaria, y tampoco debemos olvidar que, además, la mayor parte de las medidas que debían tomarse con vistas a armonizar las legislaciones nacionales para la realización del mercado único fueron ya adoptadas en previsión de la fecha límite del 1 de enero de 1993.

El Tratado de la Unión amplía igualmente el campo de aplicación del procedimiento de cooperación que pasa a aplicarse a once nuevos ámbitos, incluidos el Fondo Social Europeo, la formación profesional, la política de transportes y la ayuda a los países en desarrollo. En lo que respecta al procedimiento de dictamen conforme, éste se amplía a otros nueve artículos, en particular a la libre circulación, a los objetivos de los Fondos Estructurales, a la creación del Fondo de Cohesión, a determinadas disposiciones institucionales relacionadas con la unión económica y monetaria, a todos los acuerdos internacionales de cierta importancia, a las atribuciones del Banco Central y a las propuestas relativas al establecimiento de un procedimiento electoral uniforme para las elecciones europeas. Define también veinticuatro nuevas aplicaciones para el procedimiento de consulta, como los reglamentos relativos a las ayudas a los Estados, el nombramiento del Presidente de la Comisión, el paso a la tercera fase de la Unión Monetaria, la política comunitaria en materia de visados, etc.

Por último, el Tratado de Maastricht establece un *derecho de iniciativa legislativa* para el PE. El artículo 138 B dispone que, por decisión de la mayoría de sus miembros, el PE podrá solicitar a la Comisión que presente las propuestas oportunas para la aplicación del Tratado. Aunque se trata de una innovación notable y lógica, está limitada por el hecho de que ninguna disposición obliga a la Comisión a responder positivamente a las solicitudes del PE.



Con vistas a conseguir prácticas más democráticas, a menudo el PE ha intentado proponer modificaciones del marco institucional por medio de *acuerdos interinstitucionales* con la Comisión y el Consejo. Se trata de modificar el equilibrio institucional de manera informal, es decir, sin tener que recurrir a una revisión del Tratado, proceso que requiere tiempo y sólo produce resultados a largo plazo.

Sin embargo, a pesar de haberse producido un aumento paulatino y considerable de las competencias del PE, sobre todo mediante el Tratado de Maastricht, no se ha eliminado el déficit democrático de la Unión. Ello se debe al desequilibrio que aún existe en la relación triangular entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento, y a que este último no tiene todavía poder de codecisión en plano de igualdad con el Consejo.

## 1.2. EL CONTROL EJERCIDO POR LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

Desde el Tratado de Roma hasta el Acta Única, los Parlamentos nacionales han ejercido un control relativamente limitado sobre el conjunto de las actividades comunitarias. Sus intervenciones se han limitado fundamentalmente a la ratificación de las sucesivas modificaciones de los Tratados así como a la trasposición de la legislación comunitaria al derecho nacional.

La ratificación del Tratado de la Unión constituyó un cambio de dirección en la naturaleza del papel de los Parlamentos nacionales. Este nuevo papel fue reconocido especialmente en las declaraciones anejas al Tratado: En la *Declaración nº 13 relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea* «se estima que es importante fomentar una mayor participación de los Parlamentos nacionales en las actividades de la Unión Europea», y se considera conveniente intensificar el intercambio de información entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, así como los contactos entre ellos, en particular gracias a la concesión de facilidades mutuas adecuadas y mediante reuniones periódicas de parlamentarios interesados por las mismas cuestiones. Quizás el aspecto más importante es el compromiso de los Estados miembros de velar «por que los Parlamentos nacionales puedan disponer de las propuestas legislativas de la Comisión con la antelación suficiente para su información o para que puedan ser examinadas».

La otra *Declaración* es la *Nº 14 relativa a la Conferencia de los Parlamentos* en la que se «invita al Parlamento Europeo y a los Parlamentos de los Estados miembros a reunirse siempre que sea necesario bajo la forma de Conferencia de los Parlamentos (o «Assises»). Se debe consultar a la Conferencia sobre las grandes orientaciones de la Unión Europea, sin perjuicio de las competencias de los Parlamentos, y los Presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión deben presentar un informe sobre el estado de la Unión en cada sesión de la Conferencia de Parlamentos.

Al mismo tiempo, se ha podido constatar un amplio acuerdo entre el conjunto de los Parlamentos sobre la necesidad para cada uno de ellos de ejercer un control cada vez mayor sobre su propio ejecutivo. En algunos casos, el refuerzo del control se ha logrado como contrapartida al acuerdo para la ratificación del Tratado de la Unión.

En líneas generales se pueden distinguir dos grandes categorías de sistemas de control parlamentario de los asuntos europeos en los distintos Estados miembros: por una parte, un control parlamentario «apremiante», como es el caso de Dinamarca o de Alemania, y un control estricto, pero no apremiante, en el que se incluirían en mayor o menor medida el resto de los países.

Muchos países que habían adoptado desde su entrada en la Comunidad, sistemas de control parlamentario de los asuntos europeos, los juzgan hoy insuficientes frente a la importancia y la complejidad de los mismos y por este motivo, en la mayor parte de los Parlamentos, están surgiendo propuestas cuyo objetivo es crear un diálogo más estricto entre el Parlamento y el gobierno sobre los temas comunitarios. Estas propuestas incluyen además la obligación de los gobiernos a la información y a dar cuenta de sus actividades y la mayor parte de estas propuestas, en curso, necesitan modificaciones de leyes constitucionales, que van a permitir a los Parlamentos garantizar un auténtico seguimiento de la legislación comunitaria.

## 2. LA NECESIDAD DE UN CONTROL PARLAMENTARIO MÁS ESTRECHO DE LA ACTIVIDAD DE LA UNIÓN. RELACIONES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS: UN OBJETIVO COMÚN

En 1979, fecha de las primeras elecciones por sufragio universal directo de los diputados europeos, se rompió el vínculo orgánico original entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales. A pesar de todo es muy antiguo el deseo de establecer y estrechar los vínculos entre éstos y el Parlamento Europeo y de obtener un acuerdo al más alto nivel sobre los temas de interés común, lo que reviste una importancia fundamental para la perspectiva democrática general de la Unión.

Como hemos visto, la firma del Tratado de Maastricht abrió nuevas perspectivas para una acción más incisiva de las instituciones parlamentarias europeas, pues su entrada en vigor supone un refuerzo de la estructura democrática de la CE. Pero no es menos cierto que el Tratado de Maastricht conlleva una erosión de los poderes de los Parlamentos de los Estados miembros y que, aunque se le atribuyen nuevas competencias al PE, las competencias que hayan perdido los primeros no le serán sin embargo transferidas íntegramente. Así, resulta esencial una mayor colaboración entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros para garantizar un control eficaz de las actividades legislativas y ejecutivas del Consejo y la Comisión respectivamente. Efectivamente, el PE y los Parlamentos de los Estados miembros no deben ser rivales, por el contrario deben trabajar juntos para buscar los medios de reducir ese déficit democrático que constituye uno de los principales escollos del camino de la construcción europea.

Por los demás, el PE considera que la Declaración de Maastricht relativa al cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea le confiere, entre las instituciones comunitarias, la responsabilidad de mantener las relaciones institucionales con estos últimos <sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Véase la Resolución de 18.11.1992. B-31514 y 1520/92.

## 2.1. INICIATIVAS DEL PARLAMENTO EUROPEO

Desde hace tiempo el PE ha abordado en varios informes y resoluciones el tema de sus relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros y de la cuestión más amplia del control democrático de las actividades de la UE. Especialmente en su Resolución de 16 de febrero de 1989<sup>2</sup>, sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros, en la que mantenía que éstas deberían ser mucho más estrechas, tanto en asuntos institucionales de orden general como en ámbitos políticos específicos. Entre sus detalladas recomendaciones, pedía a los Parlamentos nacionales la supervisión de la transposición de las directivas, que se les facilitase más información, que se realizaran regularmente reuniones conjuntas entre parlamentarios así como reuniones entre los presidentes de los grupos políticos del PE y de sus homólogos nacionales, que se llevaran a cabo intercambios entre funcionarios del PE y funcionarios de los Parlamentos nacionales

El PE también aprobó dos Resoluciones sobre los preparativos de la reunión del Congreso Europeo de Roma en noviembre de 1990. En su Resolución de 12 de julio de 1990<sup>3</sup> sobre los preparativos del mismo, el PE considera que el Congreso Europeo debe «contribuir a la presentación de medidas concretas encaminadas a establecer una estrecha colaboración entre el PE y los parlamentos de los Estados miembros», pero ya previene contra la creación de una «cámara de Parlamentos nacionales», que, entre otras limitaciones, produciría mayor complejidad y menos transparencia. Esta cuestión se reiteró en la Resolución del PE de 10 de octubre de 1991<sup>4</sup> sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales, tras la Conferencia de Roma, en la que también se oponía a la idea de un «congreso» formado por los Parlamentos nacionales y el PE. En este contexto, expresó su «preocupación por los intentos de transformar las reuniones normales de las comisiones especializadas en un congreso de hecho». Sin embargo, la resolución también pedía el fortalecimiento de los lazos entre las comisiones parlamentarias equivalentes del PE y de los Parlamentos de los Estados miembros, así como una mejor difusión de las informaciones entre los Parlamentos nacionales, tanto durante la fase preparatoria como durante la fase de aplicación de la legislación europea. Insistía también en el refuerzo de los lazos entre los grupos parlamentarios nacionales y europeos de cada familia política.

<sup>2</sup> *DOCE* C 69 de 20.03.1989, sobre la base del informe A2-348/88 del Sr. SEELER.

<sup>3</sup> *DOCE* C 231/165 de 17.09.90.

<sup>4</sup> *DOCE* C 280/144 de 28.10.91, sobre la base del informe final A3-020/91 del Sr. DUVERGER.

*Informe CRAVINHO:* Otra iniciativa paralela emprendida por el PE fue adoptada por la Mesa inmediatamente después del Congreso Europeo de Roma, al pedir a uno de los Vicepresidentes del PE, Sr. CRAVINHO, que elaborase un informe para la Mesa sobre el desarrollo de las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros. La Mesa ampliada aprobó este informe el 24 de septiembre de 1991<sup>5</sup>, y con posterioridad se han elaborado nuevos informes sobre su aplicación.

El primer informe CRAVINHO se basó parcialmente en un cuestionario enviado a todas las comisiones del PE y recomendaba una mejor coordinación de los contactos entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros, un aumento del flujo de información entre éstos y el PE sobre sus respectivas actividades, la celebración de mesas redondas entre comisiones equivalentes y que se concedieran facilidades recíprocas a los diputados al PE en los Parlamentos nacionales y viceversa. También proponía que la Conferencia de Presidentes parlamentarios se reuniera una vez al año, y no cada dos, y que la Mesa del PE crease un grupo de trabajo formado por vicepresidentes para supervisar las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros.

El informe de seguimiento del 11 de enero de 1993 proponía una serie de nuevas iniciativas, entre las que se encontraban propuestas específicas para una mayor participación de los Parlamentos de los Estados miembros en la evaluación del programa legislativo anual, el refuerzo de la cooperación entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros en ámbitos no legislativos como los referentes al segundo y tercer pilares (para garantizar su «reparlamentarización»), más contactos entre comisiones de similares competencias (y nuevos esfuerzos para promover la mutua concesión de facilidades), mayor número de contactos entre los grupos políticos, intercambio de personal en períodos breves o prolongados, y la posibilidad de que el PE facilitase una oficina al parlamento del país que ostentase la Presidencia.

Con el fin de garantizar la transparencia de la información, se ha creado también un nuevo sistema informatizado conocido como *OEIL*. Su objetivo es permitir el seguimiento de las propuestas en curso del procedimiento legislativo y tomar nota de las modificaciones hasta el momento de la adopción. Este mecanismo, que permite el ejercicio de un control parlamentario, funciona de la siguiente manera: En el momento en que la Comisión presenta una propuesta legislativa, ésta se introduce en el sistema, junto con una breve descripción de su contenido. A

<sup>5</sup> PE 150.961/Mesa/Final.

continuación, los servicios del Parlamento, actualizan cada semana, las informaciones relativas a esta propuesta, así como los cambios aportados, etc. (por ejemplo, la naturaleza de las enmiendas adoptadas por el PE, o las enmiendas del PE que el Consejo ha hecho suyas), señalando cada uno de los movimientos, ya sea transmitida de institución a institución o entre los diferentes órganos dentro de una misma institución, etc.

Más recientemente, el PE también ha aprobado una serie de disposiciones en el contexto de la CIG, que se describen con detalle más adelante.

*Cambios orgánicos:* Para acompañar las diversas iniciativas y poder así responder a las nuevas tareas de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros, el PE ha reorganizado sus secretarías: varios servicios de la Secretaría General mantienen contactos con las administraciones de los Parlamentos de los Estados miembros. Pero hay dos unidades encargadas del seguimiento regular de las relaciones con estos últimos, en la DG II (División para las relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros) y en la DG IV (División para el seguimiento de las actividades de los Parlamentos de los Estados miembros, incluidos los de los países miembros del Consejo de Europa). También existe una línea en el presupuesto del PE para facilitar estos contactos<sup>6</sup>. Se ha encargado de forma específica a dos vicepresidentes del PE la coordinación de sus relaciones con los Parlamentos de los Estados miembros. Ambos copresiden la delegación del PE a las reuniones bianuales de la COSAC (Conferencia de Comisiones de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales, que veremos más adelante).

## 2.2. LAS RELACIONES MULTILATERALES ENTRE EL PARLAMENTO EUROPEO Y LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS

*Conferencia de Presidentes de Parlamentos de la Unión Europea:* fue creada en 1963 por iniciativa de Gaetano MARTINO, a la sazón Presidente del PE. En 1963 y en 1973 se celebraron respectivamente dos reuniones, de carácter más bien episódico. A partir de 1975 la Conferencia se reu-

<sup>6</sup> Presupuesto general de las Comunidades Europeas 1997. Parlamento Europeo: Título 3, capítulo 37, partida 3700, primer guión. DOCE L 44, 14.02.1997, p. 228.

ne formalmente cada dos años aunque suele reunirse una vez por semestre a invitación del PE.

A pesar de la utilidad de estas Conferencias, su perspectiva se ha visto limitada por las grandes diferencias entre las competencias y el estatuto de los distintos Presidentes, que permiten a algunos manifestarse o tomar decisiones en nombre de sus parlamentos (sometidos a diversas condiciones) y a otros no. En consecuencia, la Conferencia no funciona como un órgano de decisión sino como un foro de discusión sobre temas de especial importancia sobre los que los Parlamentos quieren hacer conocer su opinión a los gobiernos, como fue el caso de la preparación del Tratado de Maastricht o más recientemente la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996. En cualquier caso, la Conferencia de Presidentes constituye un marco de intercambio bastante limitado, además es poco probable un refuerzo de sus funciones.

*Conferencia de Asuntos Europeos de los Parlamentos nacionales (COSAC):* De significado político mucho más relevante, la COSAC (siglas francesas por las que es conocida), nació por iniciativa del Presidente de la Asamblea Nacional francesa, Laurent FABIUS, en la Conferencia de Presidentes de Madrid del 18 al 20 de mayo de 1989, y su primera reunión tuvo lugar en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989. Desde entonces se ha reunido dos veces por año bajo los auspicios del Parlamento del país que ostenta la Presidencia. Está formada por seis representantes de cada uno de los Parlamentos de los Estados miembros, así como por seis representantes del Parlamento Europeo, designados por la Mesa Ampliada. Además, se puede invitar a un máximo de tres observadores de los Parlamentos de los países candidatos a la adhesión, siempre que se hayan abierto oficialmente las negociaciones para la misma.

La COSAC funciona sobre la base de un reglamento adoptado por unanimidad en La Haya en noviembre de 1991. Está dirigida por una «troica ampliada», formada por los jefes de delegación de la presidencia actual, anterior y posterior y el jefe de la delegación del Parlamento Europeo. La delegación del PE está compuesta por seis miembros, elegidos normalmente entre sus Vicepresidentes. También forman parte de esta delegación el Presidente y el Ponente (u otro miembro) de la Comisión de Asuntos Institucionales, así como miembros de otras comisiones con competencias relacionadas con el orden del día de la COSAC.

La COSAC se ha ocupado tanto de temas institucionales como de problemas políticos de la UE. Toma decisiones por unanimidad de los presentes; en cada reunión trata dos o tres temas específicos — ampliación, empleo, subsidiariedad, aplicación del derecho comunitario, política extranjera, etc.— propuestos por la troica, que deben inspirarse en el programa de trabajo del Consejo de ministros y de la Comisión así como en las propuestas formuladas en la conferencia precedente. Una vez que se han establecido los temas a tratar, el Parlamento organizador prepara unos cuestionarios que se dirigen a todos los participantes y elabora un informe de síntesis a partir de las respuestas recibidas. En general las reuniones se inician con una introducción del Presidente en ejercicio del Consejo sobre los temas de discusión convenidos de antemano. La Conferencia puede elaborar un comunicado final, o lo que es más corriente, un comunicado de la Presidencia.

Desde 1995, la COSAC se ha consagrado fundamentalmente a la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996; estudiaremos sus propuestas más adelante.

Las competencias exactas y el funcionamiento de la COSAC han suscitado muchos debates y las distintas delegaciones han manifestado actitudes diferentes en función de sus propias tradiciones y prácticas constitucionales nacionales, aunque la mayoría prefiere seguir constituyendo un foro para el intercambio informal de puntos de vista más que adoptar posiciones oficiales y llegar a «institucionalizarse», pero también de esto nos ocuparemos más adelante en profundidad.

El balance de las actividades de la COSAC es positivo, pues gracias a la regularidad de las reuniones, ha permitido establecer contactos fructíferos entre los parlamentarios y lograr una mejor comprensión mutua.

*Conferencia de Parlamentos de la CE, «Congreso Europeo»:* La idea de lo que se había llamado «Congreso Europeo» fue lanzada por François MITTERRAND, Presidente en ejercicio del Consejo, ante el Parlamento Europeo en octubre de 1989. El PE apoyó dicha idea en dos Resoluciones de noviembre de 1989 y marzo de 1990. El 20 de septiembre de 1990, los Presidentes de las Asambleas parlamentarias de los Estados miembros de la CE y del PE, reunidos en Roma, decidían convocar en esa misma ciudad, del 27 al 30 de noviembre de 1990 la Conferencia de los Parlamentos de la CE con el tema «El futuro de la Comunidad; las implicaciones para la CE y



los Estados miembros de las propuestas relativas a la Unión Económica y Monetaria y a la Unión Política y, más particularmente, el papel de los Parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo».

La Conferencia reunió a más de 258 participantes, de los que 173 eran miembros de las cámaras nacionales y 85, parlamentarios europeos. La Conferencia aprobó una declaración final que se sometió al Consejo Europeo, así como a las Conferencias Intergubernamentales sobre la Unión Europea, a las que se pedía que tuvieran en cuenta las propuestas de los Parlamentos. En lo que respecta a las relaciones entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo, la Conferencia de Roma se declaró «favorable a una cooperación reforzada entre los Parlamentos de los Estados miembros y el Parlamento Europeo gracias a reuniones regulares de comisiones especializadas, a intercambios de información y a la organización de Conferencias de Parlamentos de la Comunidad Europea siempre que la discusión de orientaciones esenciales para la Comunidad lo justifiquen, especialmente con ocasión de las Conferencias Intergubernamentales».

Como ya vimos anteriormente, la Conferencia de Parlamentos quedó consagrada en la Declaración N° 14 del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, aunque después de esta Declaración ha habido varios intentos de organizar una nueva Conferencia de Parlamentos, sobre todo en el curso de la Presidencia belga en el segundo semestre de 1993, no se ha podido alcanzar ningún acuerdo para la celebración de la misma.

Con motivo de la sesión constitutiva del Parlamento Europeo en julio de 1994, el nuevo Presidente, Sr. HANSCH, señaló que la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 hacía necesaria la búsqueda de un consenso: «La reforma sólo será coronada con éxito si los Parlamentos nacionales están también asociados a tiempo a las discusiones. Por este motivo, a su debido tiempo, tomaré la iniciativa de organizar una Conferencia que reúna a los Parlamentos nacionales y al Parlamento Europeo, para que podamos discutir de las propuestas elaboradas en vistas de la Conferencia Intergubernamental, y orientar sus trabajos» <sup>7</sup>.

<sup>7</sup> DOCEC 261, 19.09.94, p. 22.

Sin embargo, a pesar de los repetidos llamamientos del Parlamento Europeo para una nueva convocatoria del Congreso Europeo, no parece que los Parlamentos de los Estados miembros apoyen la Declaración nº 14, que podría convertirse en letra muerta como veremos más adelante.

*Cooperación entre comisiones parlamentarias y entre los grupos políticos:* La puesta en práctica del informe CRAVINHO y de la Declaración Nº 13 del Tratado de la Unión relativa al cometido de los Parlamentos de los Estados miembros en la Unión Europea se ha traducido en una modificación importante de la amplitud y de la naturaleza de los contactos entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. Efectivamente, se han realizado en los últimos años progresos muy significativos en lo que respecta a la concertación entre las comisiones parlamentarias: reuniones conjuntas de comisiones especializadas de similares competencias (cuyo número ha aumentado de dos o tres al año a finales de la década de los 80 y principios de los 90 hasta 11 en 1995), reuniones bilaterales entre comisiones del Parlamento Europeo y sus comisiones equivalentes nacionales, visitas de parlamentarios nacionales al Parlamento Europeo y de diputados del Parlamento Europeo a los Parlamentos de los Estados miembros y comparecencias de ponentes del Parlamento Europeo ante los órganos especializados de los Parlamentos de los Estados miembros y viceversa.

Otro modo privilegiado de información son los *contactos entre los diputados nacionales y los diputados europeos de un mismo país*. Por ejemplo, en Bélgica, en la Cámara de representantes, la comisión de opinión encargada de los asuntos europeos creada en 1985, es de composición mixta y dispone de una perfecta paridad entre los diputados de la Cámara y los diputados belgas del Parlamento Europeo. Además, estos últimos pueden participar en los trabajos de la Cámara con voz consultiva. La utilidad de tal participación es evidente. Francia también está realizando progresos en este sentido.

Es preciso mencionar asimismo los *contactos entre los grupos políticos del PE y los grupos políticos correspondientes de los Parlamentos de los Estados miembros* que, no obstante se desarrollan de manera desigual según los partidos o los países de que se trate, por ejemplo el Reino Unido práctica habitualmente este sistema.

Otros dos acontecimientos importantes que merece la pena mencionar son la instalación por parte de dos parlamentos, los de Dinamarca y Finlandia, de oficinas en Bruselas con el fin de seguir los acontecimientos en el Parlamento Europeo y otras instituciones en esta ciudad, y el

notable aumento de las visitas de trabajo de funcionarios de los Parlamentos de los Estados miembros al Parlamento Europeo, especialmente en el marco de su trabajo legislativo.

*Un ejemplo concreto de la cooperación: el programa legislativo anual:* El PE se ha esforzado por integrar todos los contactos desarrollados con los Parlamentos de los Estados miembros en el contexto del programa legislativo anual. Constantemente ha señalado que este programa, adoptado conjuntamente por el PE y la Comisión, constituye un instrumento indispensable para seguir progresando en el camino de las propuestas legislativas en la Unión Europea. Efectivamente, el programa legislativo anual es un instrumento fundamental que permite seguir la evolución de la legislación propuesta en la UE. Permite, por una parte, prever las propuestas que la Comisión va a presentar así como la fecha probable de su presentación y, por otra, verificar si el calendario ha sido respetado.

El PE hace todo lo posible para que el programa legislativo sea puesto a disposición de los Parlamentos de los Estados miembros de modo que éstos puedan utilizarlo lo antes posible. Tras la modificación de su reglamento en octubre de 1993 (art. 49, Programa legislativo anual), el PE se ha comprometido formalmente a transmitir a los Parlamentos de los Estados miembros el programa aprobado por las instituciones.

Además, cada mes, el PE envía a las comisiones de asuntos europeos de los Parlamentos de los Estados miembros un «estado de los trabajos en curso» en el PE, con el fin de que puedan seguir la evolución de los trabajos en el seno de las comisiones.

Sin embargo, los Parlamentos nacionales se interesaban poco por el programa legislativo anual porque el Consejo no entraba en su preparación y por tanto los Parlamentos no podían interrogar a su ministro sobre este tema. Pero tras la declaración interinstitucional sobre la democracia, la transparencia y la subsidiariedad, adoptada el 25 de octubre de 1993, el Consejo «se pronunciará sobre este programa a través de una declaración y se comprometerá a poner en marcha las disposiciones que juzgue prioritarias sin demora». A partir de este momento, los Parlamentos nacionales pueden solicitar a sus ministros un debate sobre estas prioridades.

Además, los Parlamentos nacionales se benefician también de las medidas de transparencia de -  
cidas por la Comisión sobre este asunto a partir de 1993:

- «consultas más amplias antes de presentar las propuestas y, especialmente, el recurso a Li -  
bros Verdes y Blancos cuya lista de temas ha sido publicado en el programa legislativo de  
1993»,
- «la indicación en el programa legislativo de futuras propuestas que, prima facie, serán sus -  
ceptibles previamente de dar lugar a discusiones ampliadas»,
- «la publicación de los programas de trabajo y legislativo en el *Diario Oficial* con el objetivo de  
hacer que se conozcan mejor las acciones previstas por la Comisión».

En los últimos años, también se ha hecho un gran esfuerzo en la *aceleración del procedimiento de  
adopción del programa* con el fin de transmitirlo lo antes posible a los Parlamentos nacionales.

### 3 DIFICULTADES CON QUE SE ENCUENTRAN PE Y PAR - LAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS PARA EJER - CER EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE LA ACTIVIDAD COMUNITARIA

El Sr. CRAVINO, Vicepresidente del PE entre 1989 y 1994, señaló lo siguiente en la Conferen -  
cia de Presidentes de Parlamentos del Consejo de Europa y del Parlamento Europeo, que tuvo  
lugar en La Haya del 23 al 25 de junio de 1994:

«La ratificación del Tratado de la Unión europea marcó el final de una época y el comienzo de  
otra. Termina con un largo período de la historia de la Comunidad Europea en el que los Par -  
lamentos de los Estados miembros a penas habían sido considerados por los gobiernos nacio -  
nales participantes activos en el proceso comunitario. Ha abierto un nuevo capítulo al atribuir a  
los Parlamentos nacionales el derecho a asociarse al Parlamento Europeo para promover un

control parlamentario eficaz en todo el territorio de la Unión, actuando cada uno en el marco de su competencia.

La puesta en marcha de este control no será fácil, ni a nivel europeo, ni a nivel nacional. Aunque el Tratado abre nuevas posibilidades al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales, también amplía la competencia de la Unión en ámbitos en los que el control parlamentario es mínimo».

Efectivamente, a pesar del Tratado de la Unión, a pesar de todos los avances tangibles a los que ha dado lugar y que acabamos de ver, a pesar de la mejora tanto cualitativa como cuantitativa de las relaciones entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros, éstos siguen encontrando obstáculos que les impiden garantizar el control democrático de la actividad de la Unión Europea. Las causas de este problema son tanto de carácter general, es decir aquéllas inherentes a la estructura institucional y al proceso de toma de decisiones de la Unión Europea, como aquéllas más específicas derivadas de los acuerdos particulares en ámbitos políticos concretos.

### 3.1. OBSTÁCULOS DE CARÁCTER GENERAL

Estos obstáculos, los encontramos en la fase preparatoria de las decisiones, en la de las decisiones mismas y en la fase de ejecución:

En la *fase de preparación de las decisiones*, ni el PE ni los Parlamentos nacionales son consultados oficialmente sobre los documentos preparados por la Comisión y que dan las líneas directrices de la futura acción legislativa de la Unión. No hace demasiado tiempo que se incluyeron dos propuestas en el programa legislativo anual, haciendo que el Parlamento Europeo creyera que se le consultaría sobre ellas, y que posteriormente fueron aprobadas como decisiones de la Comisión sin consultar al Parlamento Europeo o advertirle siquiera de la modificación.

Por supuesto, las dificultades para seguir los caprichos del procedimiento presupuestario o de los procedimientos legislativos, se sienten con más intensidad en los Parlamentos nacionales que en el Parlamento Europeo, que está más directamente implicado en dichos procedimientos y cuenta con más tiempo y recursos para su seguimiento.

En la *fase de decisión*: los mecanismos comunitarios de toma de decisión son, sin duda, el punto central del déficit democrático de la Unión Europea. Si se adopta la norma de votación por unanimidad, un solo Estado miembro puede bloquear una decisión en cuyo caso, los Parlamentos nacionales todavía pueden desempeñar en ello un papel decisivo. Si se aplica el voto por mayoría cualificada, entonces los Parlamentos de los Estados miembros no pueden desempeñar dicho papel. En este caso, el control democrático final sólo puede ser ejercido a nivel europeo cuando el PE participa en el proceso mediante la codecisión. En otros casos, es válido el análisis de la Gran Comisión del Parlamento finlandés: «el déficit democrático se hace más evidente cuando el Consejo toma decisiones legislativas por mayoría cualificada sin que el Parlamento Europeo pueda evitar que la legislación entre en vigor en contra de su voluntad».

Lo mismo sucede con el carácter secreto y falta de transparencia de muchos procesos de toma de decisiones en la UE, especialmente cuando el Consejo actúa en su capacidad legislativa. En este contexto, ha sido un fenómeno especialmente lamentable la práctica de las declaraciones secretas con repercusiones en la interpretación de textos que por lo demás son públicos. A pesar de las mejoras todavía hubo un par de casos de este tipo en 1996.

Además, la naturaleza heterogénea de la estructura institucional comunitaria impide en muchas ocasiones tanto saber quién es responsable de qué y cuándo, como saber quién tiene, en última instancia, el control político de dichas instituciones. El Parlamento Europeo no tiene un poder de censura sobre los Comisarios por separado aunque sí puede hacer que dimita la Comisión en bloque. No sucede lo mismo para el Consejo y el Consejo Europeo a los que no es posible dar ningún voto de confianza — ni, por supuesto, de censura— por sus iniciativas colectivas, ni por parte de los Parlamentos nacionales — que sí pueden censurar a los miembros individuales de los mismos en virtud de sus poderes nacionales— ni mucho menos ante el Parlamento Europeo.

A todo esto, hay que añadir los problemas prácticos planteados por la lejanía y el carácter técnico de las cuestiones tratadas, la cantidad de información complementaria presentada y el plazo y nivel de recursos de que dispone un parlamento para efectuar un análisis y actuar en función de dicha información.

En lo que se refiere a la *fase de ejecución*, la existencia de una plétora de comités de diferente naturaleza contrarresta la influencia parlamentaria obtenida a través del Tratado. Algo parecido sucede con la proliferación de nuevos organismos y agencias comunitarias repartidos de Copenhague a Alicante, de Bilbao a Salónica, de Lisboa a Londres, etc. etc.; éstos no sólo están alejados físicamente, sino que a menudo se encuentran sometidos a un control democrático muy indirecto.

Por otra parte, la acumulación de sucesivas modificaciones de las normas en vigor hace que la legislación comunitaria sea difícilmente inteligible para el ciudadano, y a su vez impide que el Parlamento nacional pueda hacer un correcto seguimiento de su aplicación.

### 3.2. OBSTÁCULOS EN ÁMBITOS ESPECÍFICOS

Los problemas de déficit democrático son evidentes en los dos nuevos pilares introducidos en Maastricht, la Política exterior y de seguridad común y los asuntos de justicia e interior. El problema quedó claramente expuesto en el informe de la Cámara de los Comunes del Reino Unido, según el cual, «es una triste paradoja el que, cuando se admite ampliamente la existencia del déficit democrático, los Estados miembros hayan incluido dos ámbitos de cooperación intergubernamental que están más aislados del control y la responsabilidad democrática que prácticamente cualquier otra cosa en los tratados actuales»<sup>8</sup>. Efectivamente, ésta constituye, sin duda, una de las contradicciones más paradigmáticas que encierra en sí mismo el Tratado de la Unión respecto al déficit democrático en la Unión Europea.

En lo que se refiere a la *política exterior y de seguridad común* (PESC) el problema es grave pues el PE participa en este ámbito de forma secundaria — sólo dispone de competencias en gran parte no vinculantes en materia de participación y prácticamente no dispone de competencias de control— lo que, además no se compensa normalmente a nivel nacional. Buena muestra de ello es la declaración de la Comisión de Investigación sobre las Comunidades Europeas de la Cámara de los Lores del Reino Unido en su informe sobre la CIG de 1996 (apartado 270): «nuestra participación en la formación de la PESC es mínima. Como Parlamento, se nos informa a posteriori y no ha habido ninguna ocasión, desde que tomamos disposiciones para controlar ambos pilares, en la que se nos haya consultado acerca de documento o decisión alguno relacionado con la PESC antes de que éste estuviera ya elaborado».

<sup>8</sup> Comisión de Investigación («Select Committee») sobre la legislación europea, 27º informe sobre la actividad europea, apartado 65.

Pero el problema es seguramente mucho más agudo en lo que se refiere al tercer pilar, es decir, los *asuntos de justicia e interior* que, a menudo requieren acciones de carácter más legislativo que ejecutivo, que están además más cerca de las preocupaciones cotidianas de los ciudadanos y donde, una vez más, la participación del Parlamento Europeo es insuficiente; aunque bien es verdad que se han establecido ciertos mecanismos de control en algunos Parlamentos nacionales por separado (como la cláusula de reserva de la Cámara Baja holandesa), todavía hay que tomar otras medidas para lograr una mayor apertura en un ámbito en el que incluso los objetivos generales y el calendario de actividades han sido poco claros.

Incluso cuando una cuestión corresponde al primer pilar comunitario, puede sin embargo no estar sujeto a suficiente control democrático. Este es el caso, por ejemplo, de la *Unión Económica y Monetaria*, en la que las posibilidades de participación de los Parlamentos nacionales y Europeo, no ya en las decisiones cotidianas, que corresponden generalmente al ejecutivo, sino en los debates generales sobre estrategia económica en sentido amplio, se ven a menudo extremadamente limitadas. Por ejemplo, el PE en virtud del artículo 103 del Tratado, su participación en el debate sobre las orientaciones generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Comunidad, se limita a ser informado por el Consejo de su recomendación final. Del mismo modo, la participación del PE en el ejercicio de la vigilancia económica multilateral se ve restringida a ser informado sobre los resultados.

Otros dos ámbitos del primer pilar en el que la Comunidad cuenta con grandes poderes y en el que, sin embargo, el PE tiene un papel como mínimo insuficiente son la agricultura y los acuerdos comerciales.

En el caso de la *agricultura*, el Parlamento Europeo solamente es consultado en lugar de hacerle participar en la cooperación y la codecisión sobre cuestiones de importancia central en el ámbito comunitario, en las que se aplica la votación por mayoría cualificada, y en las que el papel de los Parlamentos de los Estados miembros es inevitablemente limitado. Además, en lo que se refiere al presupuesto, el *gasto agrícola* comunitario, desde siempre el mayor de todo el presupuesto, ha sido artificialmente clasificado como gasto obligatorio, un tipo de gasto sobre el que el Parlamento Europeo tiene menos capacidad de intervención, como ya vimos anteriormente.



Estos factores, combinados con el hecho de que la toma de decisiones comunitarias en el ámbito agrícola es muy independiente en otros sentidos, con un Comité Especial para Agricultura que desempeña el papel que habitualmente corresponde al COREPER en este ámbito, con un laberinto de comités de gestión, y con su peculiar sistema de fijación de precios, hacen que la Política Agrícola Común plantee un especial desafío al control democrático.

Otro desafío de este tipo lo plantean los acuerdos de *Política Comercial Común*, sobre los que el Consejo, en virtud del artículo 113 del Tratado, vota por mayoría cualificada, pero en el que se menciona en absoluto al Parlamento Europeo. No está claro si los Parlamentos nacionales cuentan con el necesario poder compensatorio.

Estos ejemplos tienen una gran importancia práctica y son también relativamente conocidos. Un cuidadoso examen de los Tratados proporciona otros ejemplos menos conocidos de garantías democráticas insuficientes, como el *Tratado EURATOM*, que crea un «mundo feliz» en el que no hay obligatoriedad alguna de rendir cuentas.

Algunos problemas no se deben tanto a insuficientes disposiciones en los Tratados como a una coordinación insuficiente entre el trabajo del PE y de los Parlamentos nacionales. Un buen ejemplo de ello es la lucha contra el *fraude* u otros casos de malversación de fondos comunitarios. Es éste un asunto de gran importancia para el futuro credibilidad de las instituciones de la Unión, en el que, sin embargo, gran parte del problema reside en el nivel nacional. En este ámbito, la falta de coordinación entre el Tribunal de Cuentas Europeo y los Tribunales de cuentas nacionales parece reflejarse en el nivel parlamentario.

Un problema relacionado con el anterior lo constituye el ejercicio de los poderes del Parlamento Europeo recientemente reforzados en relación con las *comisiones de investigación*, con los que el PE puede estar en la mejor posición para efectuar una investigación de ámbito europeo, y en el que, sin embargo, cuenta con menos instrumentos que los Parlamentos nacionales, caso de que los ministros o funcionarios nacionales actúen o no deseen cooperar con dicha investigación.

Un último problema específico es el de la posible proliferación de casos de «flexibilidad» o «cooperación reforzada» que no incluyan a todos los Estados miembros, un ejemplo que ha sido muy debatido en la Conferencia Intergubernamental. Es éste un caso que se ha presentado ya en el pasado<sup>9</sup>, pero que, al parecer, podría convertirse en un problema más serio en el futuro. En este contexto, se plantean una serie de cuestiones importantes: ¿Cómo se garantiza la responsabilidad democrática en los casos de cooperación reforzada? ¿Seguirán todos los diputados participantes en los debates correspondientes y, sobre todo, en las votaciones? O bien ¿se dividirá el Parlamento Europeo, en dichos casos, o se preverán nuevas formas *ad hoc* de control por parte de éste? ¿De qué modo podrán seguir los Parlamentos nacionales de los Estados miembros que no participen en un caso concreto de cooperación reforzada, pero que deseen hacerlo en el futuro? ¿Qué sucederá con la posición de los Parlamentos de los Estados miembros que declaren que no desean participar en absoluto?

## 4 ABORDAR EL DÉFICIT DEMOCRÁTICO: PROPUESTAS DE CARA A LA CONFERENCIA INTERGUBERNAMENTAL

### 4.1. LA CIG Y EL CARÁCTER DEMOCRÁTICO DE LA UNIÓN

Aunque existe unanimidad en la necesidad de colmar el déficit democrático de la Comunidad, hay que constatar que existen muchas divergencias sobre los ámbitos en los que la democracia es insuficiente así como sobre los medios que hay que emplear para disminuir la falta de ésta. Igualmente, son muy diferentes los grados y la intensidad con los que se persigue este fin y todo ello se ha puesto de manifiesto en los pasados debates en la Conferencia Intergubernamental, como veremos a continuación.

El Reino Unido, por ejemplo, pedía una mejor representatividad del voto en el Consejo de Ministros así como por una mayor participación de los Parlamentos nacionales en el proceso le-

<sup>9</sup> Tras la decisión británica de no participar en el Capítulo Social, el Parlamento Europeo decidió que los diputados británicos continuaran participando en la votación sobre dichas cuestiones tras un intento de un grupo político de excluirlos. A nivel nacional, la Cámara Baja holandesa aprobó una cláusula de reserva por la que se atribuía el derecho de examinar los asuntos relacionados con el Acuerdo de Schengen, por considerar que dicho acuerdo podría, en caso contrario, eludir el control nacional o del Parlamento Europeo.

gislativo de la Unión. Sin embargo, la ampliación de poderes al Parlamento Europeo no sería, según el gobierno británico, un medio susceptible de reforzar la democracia.

Esta óptica es compartida, al menos en parte, por Francia. De hecho, el gobierno francés ha puesto más énfasis en el refuerzo del Consejo de Ministros y en la participación de los Parlamentos nacionales en el procedimiento legislativo de la Unión que sobre la ampliación de las competencias del PE.

Por el contrario, la mayor parte del resto de los países, especialmente Alemania, Austria e Italia exigían no sólo una mejora de los mecanismos de decisión en el Consejo, por ejemplo a través del voto por mayoría, sino también el refuerzo del Parlamento Europeo, especialmente por medio de la mejora del procedimiento de codecisión y su extensión al tercer pilar del Tratado de la Unión Europea. Sin embargo, el acuerdo general a este respecto va por la vía de conceder, efectivamente, más poderes al PE en los temas del segundo y tercer pilar, pero en ambos casos se trataría de una ampliación o incluso de una generalización del derecho de consulta y de información. Incluso, en lo que concierne a la cooperación en los ámbitos de justicia y de asuntos interiores, se ha propuesto que el derecho de consulta sea una condición previa y obligatoria.

Los Países Bajos, preconizaban mayor poder de control para el Parlamento Europeo, especialmente en el tema presupuestario. Alemania, Dinamarca y Suecia estaban incluso dispuestos a conferir al Parlamento Europeo un verdadero derecho de iniciativa, al menos en aquellos ámbitos en los que el Consejo vote por mayoría cualificada, e incluso que sea investido de los mismos poderes que la Comisión al respecto. Una minoría de Estados miembros, como Dinamarca y Países Bajos reivindicaban que se dote al PE del poder de hacer dimitir a uno o varios Comisarios sin que se vea obligada a hacerlo la Comisión entera. Sin embargo, a penas surgieron propuestas que permitan el control del Consejo por el PE. Para el *Grupo de Reflexión del Consejo* para la CIG 96, reforzar la democracia y garantizar el respeto de los derechos fundamentales en la Unión es una preocupación que se refleja también en su informe final donde se consagra todo un capítulo a la «Unión eficiente y democrática». Para el Grupo, la democracia implica una mejor representación de la población en las Instituciones de la Unión y el refuerzo del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales. En el plano institucional, el Grupo de Reflexión se pronunciaba a favor de una simplificación y reducción de los procedimientos legislativos (codecisión, dictamen conforme y consulta). También estaba a favor de la simplificación y mejora de la codecisión y la mayor parte de sus miembros preconizaba la extensión de

este procedimiento a todo los actos legislativos que son sometidos al voto por mayoría cualificada en el Consejo. Igualmente, hay que reforzar el control de los Parlamentos de los Estados miembros sobre sus gobiernos y desarrollar formas de cooperación con las Instituciones comunitarias para aquellas materias que son de la competencia de la Unión.

La mayor parte de las Instituciones de la Unión estaban de acuerdo también en atribuir más poderes al Parlamento Europeo, especialmente en la extensión del procedimiento de codecisión. También se han pronunciado a favor de una cooperación más estrecha entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Nos detendremos ahora con más detalle en las propuestas presentadas por el Parlamento Europeo que, es seguramente la institución más directamente concernida por este asunto. El PE, que ha estado muchas veces en el origen de profundos cambios institucionales, con ocasión de la celebración de la Conferencia Intergubernamental para la reforma del Tratado, ha llevado a cabo múltiples informes y aprobado distintas resoluciones, en los que se estudia en profundidad, entre otros, el problema del déficit democrático en la Unión. Nos basaremos fundamentalmente, en su resolución de 17 de mayo de 1995 sobre el funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996 <sup>10</sup> y en su resolución de 13 de marzo de 1996 sobre la convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de las prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la Conferencia Intergubernamental <sup>11</sup>:

*En la resolución de 17 de mayo de 1995, el PE considera que la Conferencia Intergubernamental debe, entre otras cosas, «compensar un déficit democrático que un número cada vez mayor de ciudadanos de la Unión Europea considera inaceptable» y «debe redefinir los procedimientos decisivos, que se han vuelto demasiado complejos, pesados y con frecuencia ineficaces».*

10 DOCEC 151 de 19.06.1995, p. 56, sobre el informe de los Sres. Bourlanges y Martin (doc. A4-102/95).

11 DOCEC 96 de 1.04.1996, p. 77, sobre el informe de las Sras. Dury y Majj-Weggen (doc. A4-0068-96).

Considera que una de las principales deficiencias del Tratado de la Unión Europea es «la falta de transparencia y de responsabilidad democrática plena del Consejo, en particular cuando se pronuncia sobre asuntos de carácter legislativo».

Considera que «la Unión Europea debe esforzarse por mejorar sus funciones ejecutivas, legislativas, presupuestarias y de control en un marco institucional único, para ser más eficiente, más sensible a los intereses de los ciudadanos y capaz de desarrollar las políticas necesarias para el futuro y reforzar las políticas existentes» lo cual, «es concebible únicamente desde la perspectiva de la fusión de los tres pilares y en un marco institucional único».

Con el fin de conseguir una *Europa más democrática y más eficaz*, hacía las siguientes propuestas:

- un Tratado simplificado y más comprensible: «el Tratado refundido podría hacer que su estructura resultara mucho más clara y lógica». Ulteriormente «debería simplificarse para que tenga mayor aceptación entre los ciudadanos»,
- «los Tratados existentes se deberían unificar mediante la incorporación directa en el Tratado unificado de las disposiciones útiles de los Tratados CECA y EURATOM» y mediante «la inclusión en el sistema comunitario de la política exterior y de seguridad (incluida la defensa) y de los asuntos de justicia y de interior»,
- «el control democrático de los asuntos que no estén integrados en el primer pilar debe ser ejercido tanto por el Parlamento Europeo como por los Parlamentos de los Estados miembros. El PE debe ser consultado siempre que el Consejo adopte una posición común o una acción común. El Consejo debe estar obligado a facilitar información sobre estos asuntos y para ello debe disponerse de una reglamentación relativa al tratamiento confidencial de estos asuntos»,
- Respecto a los asuntos de *justicia y de interior* «sería necesario reforzar las funciones del Tribunal de Justicia, del Tribunal de Cuentas y del Parlamento Europeo. El legislador debería tener la posibilidad de adoptar directivas sin el requisito de la unanimidad. Teniendo en cuenta la integración gradual del tercer pilar, los acuerdos de Schengen deberían integrarse progresivamente en la política de la Unión».

- Respecto a la *Unión Económica y Monetaria*, «se ha de reforzar del control democrático del proceso de la UEM, con una mayor intervención del Parlamento Europeo (en particular, en los casos en los que el Tratado prevea la adopción por el Consejo de recomendaciones o de orientaciones económicas)».
- En cuanto a «las competencias de la Unión en *materia agrícola*, que se sustraen en gran medida al control directo de los Parlamentos nacionales, «deben someterse a un control democrático más estricto que corresponderá ejercer al PE».
- Con el fin de aclarar las competencias, propone «mantener el artículo 235 (adopción de nuevas disposiciones pertinentes para el funcionamiento del mercado común), pero debe utilizarse únicamente en última instancia y previo dictamen conforme del PE»

Respecto a las *Instituciones de la Unión*:

- «es de importancia fundamental que el *marco institucional único* se mantenga y refuerce»,
- respecto al principio de *transparencia* «debería figurar explícitamente en el Tratado y se deberían establecer mecanismos detallados de aplicación (cuando el Consejo se pronuncia como órgano legislativo, sus reuniones deberían ser públicas y su orden del día vinculante). El acceso del público a los documentos de la UE se debería mejorar de forma significativa»,
- en cuanto al *refuerzo y la democratización de las instituciones de la Unión*, « el objetivo de la CIG 1996 no es en primer lugar la transferencia de nuevos poderes a las instituciones de la UE sino «aclarar sus funciones respectivas y lograr el equilibrio adecuado entre ellas»,
- respecto al *voto por mayoría cualificada en el Consejo*, el PE considera necesaria su ampliación, si se desea que la Unión funcione eficazmente. Para determinados ámbitos especialmente delicados seguirá siendo necesaria la unanimidad, a saber, las modificaciones del Tratado, las decisiones constitucionales (ampliación, recursos propios, sistema electoral uniforme) y al artículo 235,

- «el sistema de votación en el seno del Consejo puede requerir un ajuste, que no debería basarse en una «doble mayoría» de Estados y población, puesto que en el PE se encuentra representada la población»,
- en cuanto a la *Comisión*, «debería mantenerse al menos un Comisario por Estado miembro»; «el Presidente de la Comisión debería ser elegido directamente por el Parlamento Europeo de entre una lista de nombres propuestos por el Consejo Europeo»; «el Parlamento Europeo, como el Consejo, debería tener la posibilidad de solicitar el cese, de conformidad con los artículos 157 y 160 del Tratado, de un miembro de la Comisión»

Respecto al *Parlamento Europeo* proponía:

- «el PE debería ser tratado en pie de igualdad con el Consejo en todos los ámbitos de competencia legislativa y presupuestaria de la UE»,
- «se debería reforzar el papel del PE en todos aquellos ámbitos en los que actualmente el control es inadecuado a escala europea, como la PESC, los asuntos de justicia e interior y la UEM»,
- «la Comisión debería tener la obligación de responder a las iniciativas del PE realizadas en virtud del párrafo 2 del artículo 138 «,
- se debe conceder «al PE, como a las otras instituciones, el derecho de solicitar el dictamen del Tribunal sobre la compatibilidad de los acuerdos internacionales con el Tratado, así como el derecho a ejercitar acciones y el derecho a ser informado de las peticiones de decisión prejudicial remitidas al Tribunal y de presentar observaciones a las mismas»,
- «el control de aquellas políticas de la Unión aplicadas durante un determinado tiempo por un número limitado de Estados compete al Parlamento Europeo en su conjunto»,

Por otra parte, el informe considera que «el mejor medio de ejercer el control democrático a nivel de la Unión Europea reside en la *colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales*», pero este es un tema del que nos ocuparemos detalladamente más adelante.

- En cuanto a los *procedimientos decisorios* en la Unión, el PE considera que deberían existir sólo tres: la codecisión, el dictamen conforme y la consulta y suprimir el actual de cooperación. Considera igualmente que se debería simplificar el procedimiento de codecisión.
- Respecto a la *función presupuestaria*, piensa que «se debería abolir la distinción de procedimiento entre gastos obligatorios y no obligatorios, es decir, que el PE debería poder actuar como interlocutor en términos de igualdad para todo tipo de gastos»,
- En cuanto a las *medidas de seguimiento*, el PE solicita que «para garantizar que el proceso de revisión que se realice en 1996 sea más transparente y democrático, los representantes del Parlamento en el Grupo de reflexión deberían poner el énfasis en la necesidad de un cambio decisivo en el método de la revisión del Tratado y de una participación plena del Parlamento tanto en la fase de negociaciones como en el proceso de ratificación. También se debería reforzar la función de los Parlamentos nacionales». «El PE debería emitir su dictamen conforme sobre el resultado de las negociaciones». «Debería reformarse el actual artículo N del Tratado (revisión de los Tratados) con el fin de garantizar que el PE esté en pie de igualdad con la Comisión en el sentido de poder presentar propuestas para la modificación del Tratado...para que «las futuras revisiones del mismo hayan de ser aprobadas conjuntamente por el Parlamento y el Consejo antes de ser sometidas a los Parlamentos de los Estados miembros para su ratificación»

En su *resolución de 13 de marzo de 1996*, el Parlamento Europeo, solicitaba, una vez más, que se lleven a cabo «progresos decisivos para una Europa más democrática y más eficaz, basada en la igualdad estatutaria de los Estados, para garantizar que todos los Estados miembros se hallen en pie de igualdad como participantes en las Instituciones de la Unión». El PE considera que «se debería examinar la posibilidad de celebrar un referéndum en toda la Unión para ratificar cualesquiera disposiciones del Tratado, dado que está en juego una decisión colectiva que afecta al conjunto de Europa. Alternativamente, los Estados miembros podrían acordar la celebración de referendos nacionales (o someterlas a la votación de sus respectivos Parlamentos) simultáneamente o con pocos días de intervalo»; los progresos deben realizarse, en particular, mediante la introducción del voto por mayoría cualificada y un procedimiento simplificado de codecisión como procedimiento general de la Unión Europea en asuntos legislativos y mediante el fortalecimiento de la función del Parlamento Europeo».



Además, la resolución reivindica, en lo que se refiere al título VI del TUE (justicia e interior) el «refuerzo de los poderes de la Comisión (derecho de iniciativa) y del Parlamento Europeo (co - decisión), con el fin de mejorar el nivel del control democrático.

El Parlamento ha reiterado su posición en las sucesivas resoluciones que ha aprobado con motivo de la celebración de la Conferencia Intergubernamental.

#### 4.2. PROPUESTAS SOBRE EL PAPEL DE LOS PARLAMENTOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS Y SUS RELACIONES CON EL PARLAMENTO EUROPEO

Como acabamos de ver, el *Parlamento Europeo* en su resolución de 17 de mayo de 1995, declara en su párrafo 24 que «el mejor medio de ejercer el control democrático a nivel de la Unión Europea reside en la colaboración entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros. El papel de los Parlamentos nacionales debería reforzarse de diversas maneras, como, por ejemplo, mediante una cooperación más estrecha entre las comisiones parlamentarias equivalentes de los Parlamentos de los Estados miembros y del Parlamento Europeo y ofreciendo a los órganos especializados de los Parlamentos nacionales la posibilidad de debatir propuestas europeas de gran importancia con sus ministros con anterioridad a las reuniones del Consejo». Hemos visto también las referencias que se hacen en esta resolución sobre el papel de los Parlamentos nacionales en el primer pilar, así como al papel que éstos deben jugar en el proceso de revisión del Tratado y en las futuras revisiones. Poco después de esta resolución del PE, se efectuaba un examen más profundo del asunto en los apartados 91-95 de la segunda parte del *informe final del Grupo de Reflexión* que considera que el principal cometido de los Parlamentos nacionales en relación con el proceso de toma de decisiones en la UE reside en la supervisión y el control que cada parlamento ejerce sobre la acción de su gobierno en el Consejo. Los procedimientos para ejercer estas competencias debe organizarlos cada Estado y no la Unión.

El informe señala que cada parlamento debe recibir información clara y completa en su lengua oficial con suficiente antelación (se hablaba de cuatro semanas) sobre toda propuesta legislativa importante de la Comisión, que le permita examinarla y debatirla antes de que lo haga el Consejo. Esto podría lograrse a través de una enmienda al Tratado o por la adopción de un código de conducta adecuado.

El informe manifiesta su aprobación de la Declaración nº 13 y menciona que algunos miembros del Grupo desearían dar fuerza de Tratado a algunos de sus elementos. Sin embargo, la mayoría del Grupo no recomendó como regla general el uso de la Declaración nº 14 ya que no ha resultado muy práctica.

También se menciona con aprobación a la COSAC aunque el Grupo manifiesta sus dudas sobre la conveniencia de una mayor institucionalización de esta Conferencia, ya que quizás su éxito se deba a su naturaleza informal. En todo caso, se trata de un organismo para el intercambio de información, y aunque haya una asociación más estrecha de los Parlamentos nacionales no debe tener como resultado la creación de una nueva institución u órgano permanente con su propio personal y locales. Además, el Grupo rechazó la creación de una segunda cámara formada por miembros de los Parlamentos nacionales.

Tras la aprobación del informe del Grupo de Reflexión, el cometido de los Parlamentos nacionales se ha examinado en el foro de la COSAC y de la CIG:

Los debates en el marco de la COSAC culminaron con la aprobación de una serie de *conclusiones* en la reunión celebrada en Dublín el 16 de octubre de 1996, sobre la base de un documento de la Troica de la COSAC con propuestas y recomendaciones para el refuerzo de la Declaración nº 13 del Tratado de Maastricht y para la mejora del funcionamiento de la COSAC, así como contribuciones específicas de las delegaciones francesa y finlandesa.

Las conclusiones pedían el refuerzo de la Declaración nº 13 y su inclusión en el Tratado. Además, se pedía que los Parlamentos nacionales dispusieran de un plazo de al menos cuatro semanas para el examen de las propuestas de importancia para el proceso legislativo.

También se recomendaba un refuerzo de la organización de la COSAC y aunque no se habló explícitamente de personal de la misma (lo que habría planteado el controvertido tema de la institucionalización), se indicó que algunos Parlamentos nacionales estudiaban la posibilidad de enviar representantes oficiales a Bruselas que, en su momento, podrían reunirse para ofrecer un servicio de apoyo a la COSAC.

Además de su función más conocida de asistencia a cada uno de los Parlamentos nacionales dándoles acceso a la experiencia e información de otros parlamentos, la COSAC debería tener capacidad para examinar determinados problemas específicos, como la subsidiariedad, los asuntos del segundo y tercer pilar y los temas relacionados con los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, en la perspectiva de llegar a nuevas ideas sobre el futuro de estos temas.

Sin embargo, el texto especifica que cualquier conclusión del Consejo se considerará una sugerencia y no intentará ser vinculante para cualquier delegado o delegación. El Presidente de la COSAC enviará sus comunicados a las instituciones de la UE y a los Gobiernos de los Estados miembros.

*Los negociadores de la CIG* también examinaron estos temas. La *Presidencia irlandesa* incluyó una sección (capítulo 9) sobre los Parlamentos nacionales en sus «Líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados» del 5 de diciembre de 1996. La principal propuesta es un proyecto de protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales anexo al Tratado, con dos componentes principales. El primero, es la mejora de la información a los Parlamentos de los Estados miembros. En particular, se establecería un plazo de cuatro semanas entre el momento en que una propuesta legislativa de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo esté disponible en todas las lenguas y la inclusión de la propuesta en el orden del día del Consejo para la adopción de un acto o de una posición común. Habría excepciones por motivos de urgencia. Además de las propuestas legislativas formales, todos los documentos de consulta de la Comisión (Libros Verdes y Blancos) también se transmitirían con prontitud a los Parlamentos nacionales.

La segunda parte de la propuesta del protocolo se refiere a la COSAC, que podría realizar cualquier contribución que considerase apropiada a la atención de las instituciones europeas, en particular sobre la base de proyectos legislativos que decidan transmitirle los representantes de los gobiernos de los Estados miembros, aunque esto deberá hacerse de común acuerdo. Tam-

bién se reforzaría la COSAC en la cooperación en asuntos de justicia e interior, ya que podría examinar, a petición de cualquier Parlamento nacional cualquier propuesta o iniciativa que incida en el Título VI y que tenga una relación directa con los derechos y libertades de las personas. Por último, podría celebrar debates de forma periódica sobre los aspectos «normativos» de las actividades de la Unión, así como examinar la aplicación del principio de subsidiariedad.

El proyecto de la Presidencia irlandesa también incluía comentarios sobre el debate acerca de estos temas entre los negociadores de la CIG. Indica que existe un punto de vista en el sentido de que el Tratado debe permitir que los Parlamentos nacionales expresen una opinión colectiva sobre determinados temas al nivel de la Unión, y otro en el sentido de que debe dejarse en manos de los Parlamentos nacionales el desarrollo de cualquier procedimiento a través del cual puedan expresar esta opinión. Algunos de quienes comparten este último punto de vista no deseaban que un protocolo haga referencia a la COSAC. El texto de la Presidencia también dejaba claro que una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la UE se debe realizar sin crear ninguna nueva institución u órgano, sin alterar los equilibrios existentes en los actuales procedimientos de toma de decisiones y sin añadir complejidad al proceso de toma de decisiones de la Unión.

Por su parte, el Parlamento Europeo tomó nota de estas aportaciones en los apartados 48-50 de su Resolución de 16 de enero de 1997, sobre las líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados <sup>12</sup>. Manifestaba su apoyo a las conclusiones de la reunión de Dublín de la COSAC y se mostró favorable a la inclusión de un nuevo plazo mínimo de cuatro semanas para el examen por parte de los Parlamentos nacionales de textos de naturaleza legislativa. Sin embargo, manifestó su preocupación por la referencia a la COSAC en la propuesta de protocolo, con el temor de que eso pudiera conducir a una institucionalización de este organismo.

Los *gobiernos de los Estados miembros* también expresaron un amplio abanico de puntos de vista sobre estos temas, especialmente de cara a la celebración de la Conferencia Intergubernamental. Como ya vimos, en la mayoría de los Estados miembros de la UE se apoya, en mayor o

12 DOCE C 33 de 3.02.1997, p. 66.

menor medida, el fortalecimiento de las competencias del Parlamento Europeo, así como una mayor participación de los Parlamentos de los Estados miembros en los asuntos de la UE y una mayor cooperación entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

Fundamentalmente, los dos temas específicos que se plantearon fueron la *información a los parlamentos nacionales sobre los asuntos legislativos de la UE* y la *posibilidad de una función colectiva de los parlamentos nacionales*.

En líneas generales todos estaban de acuerdo en la necesidad de reforzar el derecho de los parlamentos de los Estados miembros a recibir información completa sobre todos los actos comunitarios relevantes en el proceso legislativo con un plazo mínimo de antelación de cuatro semanas. También los documentos pre-legislativos como los Libros Blancos y Verdes les deben ser transmitidos con urgencia. La información debe ser una responsabilidad de los gobiernos nacionales y no de la Comisión.

Aunque existía prácticamente un consenso a este respecto, había sin embargo desacuerdos sobre la cuestión de *si se debe dar fuerza de Tratado a la Declaración N° 13*. Por ejemplo, la «Asamblea da República» portuguesa indicó que esa Declaración no debería incluirse en el cuerpo del Tratado, ya que afecta al marco constitucional de cada Estado miembro, a saber, la relación entre Parlamentos y gobiernos nacionales. El Presidente de la Gran Comisión finlandesa también expresó sus dudas sobre el asunto y señalaba que una normativa jurídicamente vinculante de los derechos de los Parlamentos nacionales en el Tratado de la Unión es problemática desde el punto de vista de la autonomía constitucional de los Estados miembros, de los principios constitucionales de separación de poderes y de las tradiciones procedimentales de los mismos. A pesar de todo, la atribución de fuerza de Tratado a la Declaración n° 13 ha obtenido consenso en la reunión de Dublín de la COSAC.

Sin embargo, este tema es mucho menos controvertido que el de *la función colectiva de los parlamentos nacionales*. La principal defensa de este punto de vista procede de *Francia*. Las peticiones francesas han revestido multitud de formas, entre las que se encuentran varias propuestas en el sentido de crear un Senado de Parlamentos de los Estados miembros como contrapeso al Parlamento Europeo (idea propuesta, por ejemplo, por el ex-Presidente de la Asamblea Francesa, Sr. SEGUIN), un Alto Consejo de Subsidiariedad o una vuelta a un Parlamento Europeo que

fuera una mezcla de parlamentarios de elección directa y de designación nacional. Seguramente a causa de la oposición general que ha suscitado la creación de una Segunda Cámara o alternativas parecidas, en los últimos tiempos disminuyeron estas propuestas de largo alcance. El documento del Gobierno francés de 5 de junio de 1996 sobre el refuerzo de la función de los Parlamentos nacionales <sup>13</sup> aludía a la necesidad de mejorar la participación de éstos, pero sin entorpecer ni complicar los procedimientos de toma de decisiones ni crear nuevas instituciones. Propone una función colectiva de los Parlamentos de los Estados miembros en los ámbitos de justicia y asuntos de interior y subsidiariedad, sobre los que la COSAC o un órgano similar (sin diputados al Parlamento Europeo) emitiría dictámenes consultivos. Aún más recientemente, el Parlamento francés dió su apoyo a las conclusiones de la reunión de Dublín de la COSAC, aunque desean que ésta cuente con una secretaría y pueda adoptar decisiones por mayoría, que el Parlamento Europeo tenga el estatuto de simple observador, y en general, «institucionalizar» la COSAC en la mayor medida posible <sup>14</sup>.

También en la carta KOLH-CHIRAC de 9 de diciembre de 1996, la Delegación francesa pedía una asociación más estrecha de los Parlamentos de los Estados miembros en el proceso de la integración europea, y que esta asociación se incluya en el Tratado. La carta también indicaba que están dispuestos a examinar todas las propuestas relativas a una asociación colectiva de Parlamentos nacionales, y se refería a las conclusiones de la COSAC. También proponía la posibilidad de una comisión mixta, con igual número de diputados al Parlamento Europeo y diputados de los Parlamentos de los Estados miembros, indicando que podría ser una solución adecuada.

A pesar de todo y como ya indicábamos anteriormente, las ideas iniciales de cambios institucionales de largo alcance, como nuevas cámaras de Parlamentos nacionales, encontraron, en general, oposición en la mayoría de los Estados miembros. Por el contrario, existía un amplio acuerdo en la necesidad de que el control se ejerza a través de los Parlamentos de los Estados miembros sobre sus propios gobiernos, lo que no necesita ninguna modificación de los Trata -

<sup>13</sup> SN 618/96 (C10).

<sup>14</sup> Parte de estas ideas se exponen de forma explícita en «Les parlements nationaux dans l'Union Européenne: acteurs ou spectateurs? - rapport sur l'association des Parlements nationaux à la construction européenne», aprobado por la Delegación para la Unión Europea de la Asamblea Nacional francesa el 23.07.96.

dos. Por ejemplo, el informe del 20 de enero de 1997 de la *Comisión de Asuntos Europeos del Bundestag alemán*<sup>15</sup> defendía enérgicamente que la participación de los Parlamentos nacionales debería ser un asunto de competencia interna, que el proceso de toma de decisiones de la UE no debería complicarse y volver a nacionalizarse aún más y que, por tanto, la función de los Parlamentos de los Estados miembros en asuntos comunitarios no debería institucionalizarse y la COSAC debería seguir siendo un foro flexible para el intercambio de ideas y de información.

Además de tomar posiciones sobre estos dos temas principales, cada uno de los Parlamentos y gobiernos nacionales realizaron otras sugerencias. El Gobierno danés presentó una propuesta oficial a la CIG sobre la subsidiariedad y los Parlamentos nacionales, en la que proponía la inclusión de un nuevo artículo en el Tratado que establezca las condiciones de información, participación y cooperación con los Parlamentos de los Estados miembros, mediante un acuerdo mutuo entre el PE, la Comisión y el Consejo. Una declaración anexa requería el mismo acuerdo antes del fin de 1998, así como la consulta a los Parlamentos nacionales sobre su contenido. Este documento también proponía que el acuerdo establezca un uso más sistemático de los Libros Verdes y Blancos en el proceso legislativo de la UE, y que debería hacer posible, dentro de un plazo mínimo, que los Parlamentos de los Estados miembros manifestaran su opinión sobre el cumplimiento del principio de subsidiariedad de una propuesta legislativa.

Entre las otras propuestas que se formularon, se encuentran la de una mayor transparencia de los trabajos del Consejo (informe de la Gran Comisión del Parlamento finlandés), que deben hacerse más esfuerzos para conceder facilidades recíprocas entre el PE y los Parlamentos nacionales («Camera dei Diputati» italiana), que se deben fomentar las comisiones parlamentarias mixtas PE/Parlamentos nacionales, como el «Comité d'Avis» belga (Gobierno belga), que se debe permitir a los Parlamentos de los Estados miembros iniciar procedimientos ante el Tribunal de Justicia Europeo para impedir la ejecución de un acto jurídico en los casos en que la Unión se extralimite en sus competencias (informe GOERENS al Primer Ministro luxemburgués, Sr. JUNKER), y que el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales establezcan un sistema coordinado para la supervisión del empleo de los fondos comunitarios (informe GOERENS).

15 Bericht des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union zu den Schlussfolgerungen der XV COSAC und zum Beratungsdokument der Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter vertages.

Por último, el *Parlamento Europeo*, aprobó en su sesión plenaria del día 12 de junio de 1996, un informe sobre «*Las relaciones entre el Parlamento y Parlamentos nacionales*»<sup>16</sup> donde lleva a cabo un análisis riguroso del problema del déficit democrático comunitario y en el que se hacen una serie de propuestas fundamentales para el desarrollo de las futuras relaciones entre los mismos y de cara al Consejo de Amsterdam de los días 16 y 17 de junio de 1997 que concluyó la revisión del Tratado de la Unión iniciado con la apertura de la Conferencia Intergubernamental el 29 de marzo del pasado año en el Consejo Europeo de Turín.

En su informe, el PE subraya la necesidad de que el proceso de toma de decisiones en el seno de la UE se desarrolle lo más cerca posible del ciudadano; considera que las competencias de la UE han aumentado en los últimos años sin un correspondiente aumento de los poderes de los Parlamentos en la UE y que es necesario fortalecer el control parlamentario de las actividades legislativas y otras de la UE de acuerdo con las aspiraciones de los ciudadanos. En este sentido es absolutamente necesaria la estrecha colaboración entre el PE y los Parlamentos de los Estados miembros para «poder ejercer de forma óptima las funciones de representación política que les han encomendado los ciudadanos europeos».

El PE insiste en la importancia de no complicar la estructura institucional de la UE, en la necesidad de tomar medidas en la CIG y en otros ámbitos para reforzar las funciones de los Parlamentos de los Estados miembros en el respeto del marco institucional único y sin crear nuevas estructuras formales en el seno de la UE.

Respecto a los problemas del déficit democrático en la UE, la transparencia, la eficacia y el fortalecimiento del control democrático a través del Parlamento Europeo, éste reitera su posición en las anteriores resoluciones que ya tuvimos ocasión de estudiar en el capítulo anterior.

En cuanto al control parlamentario nacional sobre las cuestiones de la UE, propone:

- el intercambio ininterrumpido de experiencias nacionales sobre estas cuestiones,

16 Sobre la base del documento A4-0179/97 de la Sra. NEYTS-UYTTEBROECK.



- deberían tomarse medidas a nivel europeo para facilitar las tareas de control parlamentario nacional,
- apoya la idea del límite mínimo de cuatro semanas para el examen de los documentos legislativos de la UE, así como para los Libros Blancos y Verdes y otros documentos de consulta de la Comisión,
- pide que se dé fuerza de Tratado a la Declaración nº 13 convirtiéndola en un Protocolo,
- la definición de lo que es «legislativo» debe establecerse por un acuerdo conjunto entre el PE, la Comisión y el Consejo, dándose a los Parlamentos nacionales la oportunidad de aportar sus puntos de vista,
- los Parlamentos de los Estados miembros deben estar plenamente informados y tener la oportunidad de expresar sus opiniones cuando se hagan cambios sustanciales a un texto en el curso de un procedimiento legislativo,
- pide una mayor utilización de la transmisión electrónica de doble dirección de documentos de la Comisión y de la UE y de documentos de los Parlamentos nacionales,
- se debe facilitar el programa legislativo anual a los Parlamentos nacionales en la fecha más temprana posible para darles la oportunidad de considerar su contenido y transmitir sus opiniones; también deben ser informados sobre la aplicación del programa,

Respecto a la cooperación reforzada entre los Parlamentos de la Unión, el PE:

- apoya las conclusiones de la COSAC de octubre de 1996 en Dublín sobre las mejoras de los trabajos de la COSAC a través de una mejor preparación y planificación previa de sus reuniones,
- apoya la idea de la COSAC de presentar sugerencias sobre cuestiones de interés común, como la subsidiariedad, los asuntos del segundo y tercer pilar, etc. cuyos destinatarios deberían ser el PE, la Comisión y el Consejo,

- reconoce que no existe actualmente demanda para la convocatoria de una Conferencia de los Parlamentos de la Unión, pero recomienda que se mantenga la Declaración N° 14 en su forma actual, ya que puede resultar útil en un futuro,
- pide la cooperación reforzada entre el PE y los Parlamentos nacionales, en la línea de lo que se ha venido realizando hasta ahora,
- considera que las facilidades mutuas entre los Parlamentos de los Estados miembros y el PE se han desarrollado algo en los últimos años, pero siguen siendo muy variables de un país a otro y aún son insuficientes; observa que, en contraste con la actual Declaración Nª 13, la necesidad de estas facilidades mutuas no se menciona en las conclusiones de la reunión de la COSAC de Dublín ni en el proyecto de protocolo presentado por la Presidencia irlandesa y pide que se reproduzcan en cualquier protocolo nuevo,
- subraya el compromiso del PE de no otorgar su dictamen favorable a la reforma de los Tratados si éstos no cumplen los requisitos para que la Unión sea más eficaz, más democrática y más transparente, y expresar su deseo de que los Parlamentos nacionales tengan en cuenta el dictamen del PE durante el proceso de ratificación.

## 5 EL TRATADO DE AMSTERDAM DE 19 DE JUNIO DE 1997

Los días 16 y 17 de junio de 1997, los Jefes de Estado y de Gobierno de los quince países de la Unión Europea clausuraban la Conferencia Intergubernamental iniciada en 1996 y concluían con un pleno acuerdo sobre un proyecto de Tratado para Europa. Tras la revisión jurídica definitiva y la armonización de los textos, la firma del nuevo Tratado tendrá lugar en Amsterdam en octubre de 1997.

El nuevo texto introduce como novedades más importantes un capítulo sobre el empleo, la integración en el Tratado del protocolo social, mejoras en la protección de los derechos fundamentales, la integración en el ámbito comunitario de materias del tercer pilar (justicia e interior)

como la libre circulación de personas, el asilo y la inmigración y también la lucha contra el fraude y la cooperación aduanera; la inclusión del acervo de los Acuerdos de Schengen en el Tratado; la integración de la noción de «cooperación más estrecha» aplicable al TCE y a los sectores del tercer pilar y la extensión del poder de codecisión del Parlamento Europeo a nuevos ámbitos de la actividad comunitaria.

Aunque uno de los objetivos fundamentales de la Conferencia Intergubernamental como la reforma de las Instituciones (composición de la Comisión y ponderación de votos en el Consejo), condición indispensable para poder llevar a cabo la ampliación, ha tenido que ser aplazado, el proyecto de Tratado contiene avances muy importantes sobre el entramado institucional comunitario, especialmente en lo que concierne al Parlamento Europeo.

El propio Presidente de la Comisión, Jacques SANTER, con motivo del debate en la sesión plenaria del PE el jueves 26 de junio de 1997 sobre la «Reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio en Amsterdam», declaraba que, en su opinión, «el Parlamento Europeo ha salido ganador de esta Conferencia Intergubernamental». Aunque seguramente la declaración sea un poco optimista, hay que reconocer que, a pesar de todo, algunas de las modificaciones aprobadas en el Tratado van en la línea de las exigencias que había formulado el PE, y que le permitirán participar más y mejor en el proceso de toma de decisiones, facilitando de esta manera el equilibrio democrático de la Unión.

El Tratado de Amsterdam simplifica a tres los *procedimientos comunitarios de decisión* en los que participa el Parlamento Europeo: consulta, dictamen conforme y codecisión. El procedimiento de cooperación se mantiene únicamente en el ámbito de la Unión Económica y Monetaria.

El procedimiento de *dictamen conforme* se amplía a una nueva disposición: «sanciones en el caso de violación grave y persistente de los derechos fundamentales por parte de un Estado miembro», manteniéndose en el procedimiento de adhesión, Fondos Estructurales y Fondos de Cohesión, propuestas del PE relativas a un procedimiento electoral uniforme y la celebración de determinados acuerdos internacionales.

El *procedimiento de codecisión* se simplifica, especialmente con la eliminación de la «tercera lectura» que permitía al Consejo imponer su posición común en el caso de que fracasara la conciliación a menos que el Parlamento Europeo la rechazara por mayoría absoluta de sus miembros. Al desaparecer esta tercera lectura, el Parlamento Europeo se sitúa en paridad con el Consejo.

Además, la codecisión se amplía a ocho nuevas disposiciones del Tratado: medidas incentiva - doras para el empleo, igualdad de trato y de oportunidades, algunos aspectos de la salud públi - ca (calidad y seguridad de órganos, medidas veterinarias y fitosanitarias de protección de la sa - lud pública), principios generales de transparencia, lucha contra el fraude, cooperación aduanera, estadísticas y establecimiento de una autoridad consultiva independiente para la pro - tección de datos. Se aplicará también el procedimiento de codecisión a quince disposiciones del Tratado existente (se trata fundamentalmente de la sustitución del procedimiento de coopera - ción, que como decíamos sólo se mantiene para la UEM).

Pasados cinco años, el procedimiento de codecisión podrá ser ampliado a ciertos sectores co - munitarizados del tercer pilar como los procedimientos y condiciones para la expedición de vi - sados por los EM y las normas para un visado uniforme.

También hay un aumento considerable de nuevas *consultas* al Parlamento: disposiciones contra la discriminación, los cinco primeros años de algunos de los sectores comunitarizados del ter - cer pilar; las decisiones y convenciones adoptadas de acuerdo con el artículo K 6 del resto del tercer pilar y la versión revisada de la «pasarela» que permitirá la «transferencia» del algunos sectores de lo que se ha mantenido en el tercer pilar al primero. Se consultará igualmente al PE sobre cualquier propuesta en materia de «flexibilidad» en el marco del primer pilar; orienta - nes anuales que los EM tendrán que tener en cuenta en sus respectivas políticas de empleo y medidas de coordinación entre los EM sobre políticas de empleo y del mercado laboral; y, por último, disposiciones sobre negociaciones y acuerdos internacionales sobre servicios y propie - dad intelectual.

Otro avance importante es que el Parlamento Europeo deberá aprobar la *designación del candidato a la presidencia de la Comisión*, en lugar de ser consultado como hasta ahora.

El *Parlamento Europeo* en su Resolución sobre la «Reunión del Consejo Europeo de los días 16 y 17 de junio de Amsterdam»<sup>17</sup> constata que si bien el resultado de la revisión del Tratado constituye un avance en algunos ámbitos importantes, se queda corto en otros y no consigue en absoluto concluir temas que deberían solucionarse con anterioridad a la adhesión de nuevos Estados miembros a la Unión.

El PE valora positivamente la reducción de procedimientos de decisión, la considerable ampliación de los procedimientos de codecisión, la eliminación de la tercera lectura, la ampliación del dictamen conforme, así como el hecho de establecer que el Presidente de la Comisión sea elegido por el PE.

Aunque acoge con satisfacción la inclusión de un nuevo Título sobre el empleo así como la incorporación del protocolo social en el Tratado, la decisión de comunitarizar importantes ámbitos de justicia y asuntos de interior, la incorporación al Tratado del Acuerdo de Schengen, y los avances registrados en otros ámbitos, lamenta el número de decisiones que deben adoptarse por unanimidad y la falta de control parlamentario y de control judicial adecuados, las complicadas modalidades para la incorporación del Acuerdo de Schengen al Tratado, y para ajustar las posiciones de algunos Estados miembros.

Manifiesta su preocupación por el déficit democrático que resulta del hecho de que parte de las negociaciones y los acuerdos en el ámbito de la justicia y asuntos de interior permanezcan por entero y exclusivamente en manos de los Gobiernos.

Respecto a la Política Exterior y de Seguridad Común manifiesta su preocupación por la ausencia de avances reales en el proceso de toma de decisiones. Manifiesta igualmente su decepción por la reforma del art. 113 en cuanto a las relaciones económicas exteriores, y sobre todo por la incapacidad de lograr una política comercial completa con un adecuado control parlamentario y la amenaza para la eficacia de dicha política.

Aunque, efectivamente, el capítulo consagrado al Parlamento Europeo sale menos mal parado que los otros asuntos insituacionales, hay todavía muchos aspectos reclamados por el Parlamento que se han quedado en el tintero. Resumiendo, la codecisión, por ejemplo, no ha sido am-

<sup>17</sup> Docs. B4-0582,0583,0585 y 0586/97. Fecha de adopción: 26.06.1997. (Esta resolución constituye un primer voto de carácter general sobre la conclusión de la CIG, en octubre o en noviembre próximo se realizará un voto más detallado tras el examen del Tratado por las diferentes comisiones parlamentarias, bajo la égida de la comisión institucional).

pliada inmediatamente a los sectores comunitarizados del tercer pilar, ni tampoco al ámbito de la agricultura, ni de los Fondos estructurales y de cohesión ni de la fiscalidad indirecta. La distinción entre gastos obligatorios y no obligatorios del presupuesto se ha mantenido y el papel del Parlamento en materia de dictamen conforme no ha sido extendido a la revisión del Tratado, ni a los recursos propios ni a los acuerdos internacionales. También en el ámbito de las relaciones económicas exteriores el papel del PE sigue siendo excesivamente limitado. El *modus vivendi*, más bien poco satisfactorio, sobre la comitología tampoco ha sido modificado.

Respecto al *papel de los Parlamentos nacionales*, en el nuevo Tratado se ha optado por encontrar una solución intermedia a través de la creación de un proyecto de protocolo anejo al Tratado de la Unión Europea, tal y como había propuesto la Presidencia irlandesa, con el fin de impulsar una mayor participación de los mismos en las actividades de la Unión e incrementar su capacidad para manifestar su opinión en aquellos asuntos que consideren de especial interés. El protocolo cubre los dos problemas fundamentales que, en general, se habían planteado en las negociaciones de la CIG, es decir, la información de los Parlamentos de los Estados miembros y el papel de la Conferencia de Organos Especializados en Asuntos Comunitarios.

En lo que concierne a la *información*, se prevé que todos los documentos de la Comisión (Libros Blancos, Verdes y Comunicaciones) se transmitan puntualmente a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. Además, las propuestas legislativas de la Comisión estarán disponibles con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su Parlamento nacional las reciba en la forma adecuada. La disposición más importante prevé un período de seis semanas entre el momento en que la Comisión presente al PE y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta en virtud del Título VI del TUE (tercer pilar) en todas las lenguas y la fecha en la que ésta esté inscrita en el orden del día del Consejo con vistas a la adopción de una decisión o de una posición común. Cualquier derogación basada en la urgencia deberá mencionarse en el acta o la posición común.

En cuanto a la *función de la COSAC*, ésta podrá dirigir a las Instituciones de la Unión Europea cualquier contribución que juzgue conveniente, especialmente en lo que concierne a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia y de cuestiones relativas a los derechos funda -

mentales que puedan tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas, así como las actividades legislativas generales de la Unión (especialmente en lo que concierne al principio de subsidiariedad). Los proyectos de textos jurídicos también pueden ser transmitidos a la COSAC siempre que haya acuerdo de los representantes de los Gobiernos de los EM al respecto.

En general, las propuestas, que a penas han sido objeto de modestas modificaciones a lo largo de los últimos meses, se atienen a las concepciones del Parlamento Europeo, especialmente en lo que se refiere al plazo mínimo de información que ha sido aumentado a seis semanas respecto a las cuatro mínimas exigidas prácticamente por todas las instancias, sobre los documentos legislativos de la Unión. El PE también apoyó la idea de que la COSAC presente contribuciones sobre los problemas de interés común, teniendo en cuenta sobre todo que el texto del protocolo indica claramente que las mismas no deben ser vinculantes para los Parlamentos nacionales ni prejuzgarán su posición (párrafo 7)

Así pues, la antigua Declaración nº 13 del TUE sobre el cometido de los Parlamentos de los Estados miembros en la UE queda prácticamente cubierta por el nuevo protocolo. Sin embargo, desaparece la Declaración nº 14 sobre la Conferencia de los Parlamentos; en realidad el PE era el único que había reclamado que se mantuviera en su forma actual ya que consideraba que podía resultar útil en el futuro, pero al no haberse celebrado más que una vez, la primera, en Roma en noviembre de 1990, ni existir actualmente acuerdo ni demanda alguna para la convocatoria de una nueva, era de prever que así sucediera.

De todo lo que antecede se puede concluir que el problema de la falta de control democrático en las decisiones de la Unión Europea sigue sin estar resuelto. Los tímidos avances alcanzados son consecuencia de la complejidad del problema. En mi opinión, no habrá solución satisfactoria al problema del déficit democrático mientras persista el actual entramado institucional de la Unión Europea.

En un proceso de integración europea inacabado, con nuevas cesiones de ámbitos de soberanía de los Estados miembros a la Unión y un Consejo de Ministros celoso de ejercer esa soberanía compartida, como máxima autoridad legislativa, el papel del Parlamento Europeo será necesariamente limitado. Sólo un Parlamento con plenos poderes legislativos y de control del ejecutivo podrá garantizar la transparencia y el control democrático por parte de los representantes de los ciudadanos europeos.

## 6 FUENTES DOCUMENTALES

- «*The European Parliament as it would be affected by the draft Treaty of Amsterdam of 19 June 1997*», Directorate General for Committees and Delegations. Committee on Institutional Affairs, 26.06.1997.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la «*Reunión del Consejo de los días 16 y 17 de junio de Amsterdam*», Docs. B4-0582, 0583, 0585 y 0586/97. Fecha de adopción: 26.06.1997.
- *Actas literales de las sesiones*. Parlamento Europeo, 26.06.1997, p. 10.
- «*Première analyse du Traité d'Amsterdam*». Direction Générale des Commissions et Délégations. Commission institutionnelle. Bruxelles, le 25 juin 1997. Doc. PE 223.056.
- *CONSEJO EUROPEO DE AMSTERDAM. PROYECTO DE TRATADO DE AMSTERDAM (19.06.1997)*. Doc. CONF/4001/97). Consejo de la Unión Europea. Secretaría General. Conferencia Intergubernamental. Bruselas, junio 1997.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre las «*Relaciones PE- Parlamentos nacionales*». Fecha de adopción: 12.06.1997. Sobre la base del Informe de la Sra. NEYTS-UYTTEBROEK. Comisión de Asuntos Institucionales. Doc. A4-0179/97 de 22 de mayo de 1997 y Doc. PE 221.695 de 14.03.1997 sobre las «*relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales: acontecimientos recientes y propuestas*».



- Resolución del Parlamento Europeo sobre las «*Líneas generales para un proyecto de revisión de los Tratados*». DOCE C 33 de 3.02.1997, p. 66.
- Fiches thématiques CIG 96: Task Force GIG 1996. Groupe de Travail du Secrétariat Général. Parlement Européen:
  - Le rôle des Parlements Nationaux.*
  - Le Parlement Européen.*
  - La CIG et le caractère démocratique de l'Union.*
  - La procédure de codécision.*
  - La CIG et la transparence*
- «*Positions résumées des Etats membres et du Parlement Européen sur la CIG 96*». Task Force GIG 1996. Groupe de Travail du Secrétariat Général. Parlement Européen. Décembre 1996. Actualisations.
- *Consejo Europeo de Dublín. 13 y 14 de diciembre de 1996. Conclusiones de la Presidencia.* SN 401/96.
- «*Líneas generales para un proyecto de revision de los Tratados*». Presidencia irlandesa. 5 de diciembre de 1996.
- *Rencontres Parlementaires européennes. XV Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires (COSAC). Dublin 15 et 16 octobre 1996.* Assemblée Nationale, n° 3.113.
- «*Les Parlements nationaux dans l'Union Européenne: acteurs ou spectateurs?*». Rapport sur l'association des Parlements nationaux à la construction européenne». Délégation pour l'Union Européenne de l'Assemblée Nationale. Date d'adoption: 23.07.1996.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la «*Convocatoria de la Conferencia Intergubernamental y la evaluación de los trabajos del Grupo de Reflexión y la definición de prioridades políticas del Parlamento Europeo con vistas a la CIG*». DOCE C 96 de 1.04.1996, p. 77, sobre el informe de las Sras. DURY y MAIJ-WEGGEN, doc A4-0068/96.

- *Informe del Grupo de Reflexión y otras referencias documentales*. Conferencia Intergubernamental 1996. Secretaría General del Consejo de la CE. Bruselas, 5.12.95.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre el «*Funcionamiento del Tratado sobre la Unión Europea en la perspectiva de la Conferencia Intergubernamental de 1996*». DOCE C 151 de 19.06.1995, p. 56, sobre el informe de los Sres. BOURLANGES y MARTIN, doc. A4-102/95.
- «*Les Commissions spécialisées dans les Affaires Européennes des Parlements des Etats Membres*». Division pour les relations avec les Parlements des Etats membres) En collaboration avec la Direction Générale des Etudes (Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaire. Direction Générale des Commissions et Délégations. Juin 1995.
- «*Parlement Européen et Parlements des Etats Membres. Contrôle parlementaire et instruments de coopération*». Division pour les relations avec les Parlements des Etats membres. Direction Générale des Commissions et Délégations. Juillet 94.
- Resolución del PE sobre la «*Constitución de la Unión Europea*». DOCE C 61 de 28.02.94, p. 155. Sobre la base del informe del Sr. De Gucht, doc. A3-0064/94.
- *Fichas Técnicas sobre el Parlamento Europeo y las Actividades de la Unión Europea*. Dirección General de Estudios. Parlamento Europeo. 1994.
- Documento de trabajo de la Dirección General de Estudios del Parlamento Europeo sobre «*Los poderes del Parlamento Europeo en la Unión Europea*». Serie Política. E-1. 1993.
- Resolución del PE sobre las «*Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales tras la Conferencia de Roma*». DOCE C 280 de 28.10.91, p. 144, sobre la base del informe del Sr. DUVERGER, doc. A3-020/91.
- Documento de trabajo elaborado a petición de la Mesa del Parlamento Europeo sobre «*el desarrollo de las relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos de los Estados miembros*», por el Sr. CRAVINHO, Vicepresidente. Doc. PE 150.961/MESA/AN de 24.09.1991.
- *Conferencia de los Parlamentos de la Comunidad Europea*. Declaración final aprobada el 30 de noviembre de 1990. Doc. PE 145.508.

- Resolución del Parlamento Europeo sobre los «*Preparativos del Congreso Europeo de Roma*». DOCE C 231 de 17.09.90, p. 165.
- Resolución del Parlamento Europeo sobre las «*Relaciones entre el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales*». DOCE C 69 de 20.03.1989, sobre la base del Informe del Sr. SEELER, doc. A2-348/88.