

# CONVENCIÓN EUROPEA

SECRETARÍA

Bruselas, 29 de mayo de 2002 (17.06)  
(OR. fr)

CONV 67/02

REV 1

## NOTA DE TRANSMISIÓN

---

Emisor: Praesidium

Destinatario: Convención

---

Asunto: Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea

---

Se adjunta, para conocimiento de los miembros de la Convención, una nota de reflexión sobre el papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea.

Este documento es de tipo descriptivo y tiene el objetivo de servir de base para el debate en el pleno de la Convención de 6 y 7 de junio de 2002, en lo que se refiere al papel de los parlamentos nacionales.

## **NOTA DE REFLEXIÓN**

**Asunto:**    **Papel de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea**

### **INTRODUCCIÓN**

1. Desde hace algún tiempo, se han planteado, en particular, dos cuestiones respecto al papel de los parlamentos nacionales en la Unión: en primer lugar, ante el hecho de que una gran parte de la legislación nacional en los ámbitos económico y social es resultado en realidad de la transposición de directivas comunitarias, hay quien pretende que los parlamentos nacionales se limitan a desempeñar un papel de “registro” de esos asuntos; en segundo lugar, en algunos sectores nuevos, como la política en materia de cooperación policial y judicial, la política económica y monetaria en el marco de la UEM y la política exterior y de seguridad común, hay quien considera que los procedimientos de control parlamentario nacional no son los adecuados.
2. Conscientes de estos problemas, los Estados miembros adoptaron primero la declaración n.º 13 aneja al Tratado de Maastricht, que hace hincapié en la necesidad de intensificar el intercambio de información entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. En esta declaración se precisa además que los gobiernos deberían 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"*.

3. Cuando se adoptó el Tratado de Amsterdam, se adoptó asimismo un protocolo sobre el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea en el que se dice que *"las propuestas legislativas de la Comisión (...) se comunicarán con la suficiente antelación para que el Gobierno de cada Estado miembro pueda velar por que su parlamento nacional las reciba convenientemente. Entre el momento en que la Comisión transmita al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa o una propuesta de una medida que deba adoptarse en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea en todas su versiones lingüísticas y la fecha de inclusión de dicha propuesta en el orden del día del Consejo para que éste decida al respecto bien la adopción de un acto, o bien la adopción de una posición común (...) deberá transcurrir un plazo de seis semanas"*<sup>1</sup>. Además, en el mismo protocolo, se establece y precisa el cometido de la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC), creada en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989. La COSAC, en concreto, puede *"dirigir al Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión cualquier contribución que juzgue conveniente sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular respecto de la aplicación del principio de subsidiariedad, el espacio de libertad, de seguridad y justicia, así como respecto de las cuestiones relativas a los derechos fundamentales."*
4. En la *declaración* n.º 23 aneja al Tratado de Niza se menciona que la Conferencia deseaba un debate más amplio y profundo sobre el futuro de la Unión Europea, en particular con los representantes de los parlamentos nacionales. Se indicó que uno de los temas de reflexión debería versar sobre *"la función de los parlamentos nacionales en la arquitectura europea"*.
5. Por último, la declaración de Laeken, en lo que se refiere a la legitimidad democrática de la Unión, plantea las siguientes preguntas sobre el papel de los parlamentos nacionales:
- a) ¿Deben estar representados en una nueva institución, junto al Consejo y el Parlamento Europeo?
  - b) ¿Deben desempeñar una función en los ámbitos de acción europea en los que no es competente el Parlamento Europeo?

---

<sup>1</sup> Nótese que algunos documentos no se mencionan en el Protocolo, en particular los pertenecientes al segundo pilar, de las cooperaciones reforzadas y los presentados por los Estados miembros al Consejo Europeo.

- c) ¿Deben centrarse en el reparto de competencias entre la Unión y los Estados miembros, por ejemplo, mediante el control previo del respeto del principio de subsidiariedad?

6. La presente nota contiene un análisis de la forma en que los parlamentos nacionales participan actualmente en las actividades de la Unión (I) y estudia luego algunas propuestas hechas recientemente sobre el futuro papel de los parlamentos nacionales en la Unión (II).

## **I. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LAS ACTIVIDADES DE LA UNIÓN**

7. Los parlamentos nacionales participan de tres maneras distintas en las actividades de la Unión: en primer lugar, en la elaboración y aplicación del Derecho de la Unión (A), en segundo lugar, cuando ejercen control político sobre las posiciones adoptadas por sus gobiernos respectivos en el Consejo (B) y, en tercer lugar, cuando establecen relaciones de cooperación con otros parlamentos de la Unión (C).

### **A. PARTICIPACIÓN DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO DE LA UNIÓN**

8. En la actualidad, los parlamentos nacionales participan en la elaboración del Derecho de la Unión en dos niveles diferentes: respecto al Derecho primario (tratados y otros textos con el mismo rango que éstos) y respecto al Derecho derivado (actos unilaterales de las instituciones basados en los tratados) <sup>2</sup>.

9. Por lo que se refiere a la participación de los parlamentos nacionales en la elaboración del Derecho primario, conviene mencionar, en particular, los actos siguientes:

- a) Modificaciones de los tratados (artículo 48 del TUE);
- b) Acuerdos de adhesión (artículo 49 del TUE);

---

<sup>2</sup> En la presente nota se hará referencia sólo a los Tratados UE y CE.

10. Por lo que se refiere a los actos de Derecho derivado, la participación de los parlamentos nacionales está prevista, en particular, por los actos siguientes:
- a) Decisión del Consejo Europeo sobre la definición progresiva de una política de defensa común (primer párrafo del apartado 1 del artículo 17 del TUE)
  - b) Decisión del Consejo Europeo sobre la integración de la UEO en la Unión (segundo párrafo del apartado 1 del artículo 17 del TUE)
  - c) Convenios en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal (letra b) del apartado 2 del artículo 34 del TUE)
  - d) Decisiones del Consejo por las que se transfieren al primer pilar acciones contempladas en el tercer pilar (artículo 42 del TUE)
  - e) Decisión del Consejo por la que se adoptan disposiciones destinadas a completar los derechos previstos en el Tratado relativas a la ciudadanía de la Unión (segundo párrafo del artículo 22 del TCE)
  - f) Acto del Consejo relativo a la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal directo según un procedimiento uniforme (apartado 4 del artículo 190 del TCE)
  - g) Decisión del Consejo por la que se adoptan las disposiciones relativas al sistema de recursos propios de la Comunidad (artículo 269 del TCE)
  - h) Convenciones entre Estados miembros, en diversos ámbitos dependientes principalmente del Derecho internacional privado, a fin de lograr objetivos de la Comunidad mediante normas de derecho uniformes (artículo 293 del TCE) <sup>3</sup>.
11. En cuanto a la aplicación del Derecho comunitario, depende ésta de la competencia de los Estados, que adoptan todas las medidas apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Comunidad (artículo 10 del TCE). Para ello, los Estados se ajustan a las normas derivadas de su Derecho interno y, en particular, de su Derecho constitucional, a la hora de determinar los órganos competentes y los procedimientos nacionales aplicables (principio de autonomía institucional). Por ello las autoridades nacionales competentes para aplicar el Derecho de la Unión pueden variar en función de los Estados. Y pese a que en esta materia el único responsable sea el Estado miembro en cuestión, en algunos casos se da un reparto de

<sup>3</sup> Ejemplos: Convenio de Bruselas de 29 de febrero de 1968 sobre el reconocimiento mutuo de sociedades y personas jurídicas, cuyo ámbito de aplicación se amplió posteriormente mediante el Convenio de 28 de mayo de 1998, sobre la base del artículo 31 del TUE; Convenio de Bruselas de 1 de febrero de 1973 relativo a la competencia judicial y a la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil.

competencias entre los parlamentos nacionales y los gobiernos. Asimismo, en algunos Estados miembros federales o de estructura regional, las constituciones nacionales reconocen, en algunos ámbitos, competencias normativas (compartidas o exclusivas) a las entidades federales o regionales.

12. Aunque la vía parlamentaria sea muy frecuente en el conjunto de los Estados miembros, en algunos casos, los gobiernos han obtenido delegación de sus parlamentos para poder adoptar medidas normalmente comprendidas dentro del ámbito de la ley, que son indispensables para aplicar el Derecho de la Unión.

## **B. CONTROL DE LOS GOBIERNOS POR PARTE DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES**

13. Los procedimientos de control dependen de la organización y prácticas constitucionales propias de cada Estado miembro. Así pues, puede comprobarse que ese control es más o menos eficaz según los procedimientos parlamentarios existentes en cada Estado miembro.
14. En algunos Estados miembros, los parlamentos nacionales otorgan mandato de negociación al Representante de su Gobierno, antes de que éste participe en los trabajos del Consejo (por ejemplo, Dinamarca, Países Bajos para las actividades del tercer pilar, Austria - Bundesrat - y Finlandia); en otros casos, hay sistemas, más o menos eficaces, que disponen que los parlamentos nacionales puedan manifestar sus opiniones sobre una propuesta legislativa, aunque los gobiernos respectivos son libres de tenerla o no en cuenta (por ejemplo, Bélgica, España, Francia, Luxemburgo y Reino Unido). A fin de reforzar el control político <sup>4</sup>, algunos parlamentos nacionales han exigido que, en determinados casos, los representantes de sus

---

<sup>4</sup> Véase Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture : from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, pág. 78.

gobiernos en el Consejo utilicen la "reserva de estudio parlamentario", de manera que el Consejo no se pronuncie definitivamente hasta que no se retire la reserva <sup>5</sup>.

## C. COOPERACIÓN ENTRE LOS PARLAMENTOS DE LA UNIÓN

### 1. Forma de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo

15. Existen prácticas muy diferentes de cooperación entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo. Por lo general, los diputados europeos no participan en los trabajos de los parlamentos nacionales. No obstante, se da una tendencia a establecer modos de cooperación más estrechos: en dos Estados en particular (Bélgica y Grecia) hay comisiones conjuntas compuestas por miembros del parlamento nacional y del PE, en las que estos últimos disponen de los mismos derechos que los primeros <sup>6</sup>. En otros casos, los diputados del PE pueden participar en las reuniones de las comisiones de asuntos europeos en sus parlamentos nacionales y disponen de derecho a la palabra. (Chambre des députés L, Bundesrat D, Senado E, Camera dei Deputati I, Senato I, Eerste Kamer NL, Tweede Kamer NL, National Rat A, Bundesrat A). En algunos Estados miembros, los miembros del PE sólo pueden participar en los trabajos de los parlamentos de su nacionalidad si tienen doble mandato (Folketing DK, Dail Eireann IR, Seannad Eireann IR, House of Commons UK y

---

<sup>5</sup> En Alemania, una modificación de la Constitución, y la legislación de desarrollo promulgadas a raíz del Tratado de Maastricht han fortalecido considerablemente la posición del Bundestag y el Bundesrat (cuando se trata de sectores de competencia o de interés de los Länder) en la formulación de la posición del Gobierno federal en el Consejo. Así, en el Bundestag se ha creado una comisión de asuntos europeos, con poderes especiales, y el Gobierno federal tiene que basarse en la posición adoptada por el Bundestag a la hora de negociar en el Consejo (véase el apartado 3 del artículo 23 de la Grundgesetz y los apartados 2 y 5 de la ley sobre la cooperación entre el Gobierno federal y el Bundestag sobre las cuestiones relativas a la Unión Europea) (para un mayor desarrollo del tema, véase Peter M. Huber, *National Parliaments and the Law-making Process of the European Union - On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Por su parte, el Bundesrat, participa en el proceso de decisión comunitaria cuando se trata de sectores de competencia o de interés de los Länder emitiendo dictámenes sobre propuestas de decisión comunitaria. El Gobierno federal, en la negociación comunitaria, debe tener en cuenta sus posiciones, o incluso – cuando se trata de competencias exclusivas de los Länder- tener en cuenta "de manera determinante" (massgeblich) buscando un acuerdo común con ellos (nótese, además, que, en este caso, un representante de los Länder forma parte de la Delegación alemana en las reuniones del Consejo). En el Reino Unido, asimismo, el Gobierno, tras haber transmitido a las dos cámaras parlamentarias los textos relativos a la Unión, se compromete a no aceptar ninguna propuesta en el Consejo antes de que los "Select Committees" de ambas cámaras hayan concluido su examen.

En Francia, el artículo 88-4 de la Constitución establece que en cada una de las asambleas parlamentarias podrán votarse resoluciones, cuando les sean transmitidas "las propuestas de actos de la Unión que contengan disposiciones de naturaleza legislativa". Estas resoluciones no son vinculantes para el Gobierno. (Véase Sabine Delmas - Darroze "Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne", *Revue du marché unique européen*, 4/1999, pág. 161 y siguientes).

<sup>6</sup> En Alemania, la Comisión de Asuntos Europeos del Bundestag se compone de 36 diputados nacionales y 14 miembros del PE, pero éstos no tienen derecho de voto.

House of Lords UK). Por último, en tres parlamentos nacionales, no está formalmente previsto que participen los miembros del PE (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P). Esto no impide que, por ejemplo, en los parlamentos de Finlandia, de los Países Bajos y de Suecia se produzcan encuentros entre parlamentarios nacionales y europeos <sup>7</sup>.

16. A su vez, los parlamentarios nacionales participan de manera más o menos periódica en las reuniones de comisiones del Parlamento Europeo y disponen en ellas de derecho a la palabra, pero no de derecho de voto <sup>8</sup>.
17. En ese sentido, el artículo 55 del Reglamento de procedimiento del Parlamento Europeo precisa que: *"1. El Parlamento mantendrá periódicamente informados de sus actividades a los Parlamentos nacionales de los Estados miembros. 2. La Conferencia de Presidentes podrá otorgar mandato al Presidente para que negocie facilidades para los Parlamentos nacionales de los Estados miembros, si procede con carácter recíproco, y para proponer cualesquiera otras medidas destinadas a facilitar los contactos con los Parlamentos nacionales."*

## **2. Las formas de cooperación multilateral**

### **a. La Conferencia de los Parlamentos de Roma**

18. En noviembre de 1990 tuvo lugar en Roma una Conferencia de los Parlamentos de la CE <sup>9</sup>. Adoptó una resolución final en la que pedía a la CIG (Maastricht) que tuviera en cuenta las propuestas de los parlamentos sobre el tema de la UEM y de la Unión Política. Asimismo se

---

<sup>7</sup> Véase como ejemplo la práctica establecida en la Twede Kamer NL del "Europa-overleg". Estas reuniones, en las que participan miembros del Gobierno, del Parlamento nacional y del PE, tienen el objetivo de preparar las reuniones del Consejo y evaluar las decisiones tomadas por éste. Para ello se aplica el siguiente procedimiento: los miembros del PE reciben el calendario semestral de las reuniones del Europa-overleg; si desean participar en él, deberán inscribirse a tal efecto en la Comisión de Asuntos Europeos; una vez inscritos, reciben los documentos de la reunión; durante ésta, los miembros del PE se sientan al lado de los diputados nacionales; los miembros del PE hablan en primer lugar (intervenciones limitadas a 5 minutos); los representantes del Gobierno no están obligados a responder a las preguntas de los miembros del PE (pero parece que, en la práctica, esas preguntas las hacen luego suyas los diputados nacionales).

<sup>8</sup> Véase, como ejemplo, la reunión organizada el 16 de abril de 2002 por la Comisión de Asuntos Económicos del PE con las comisiones correspondientes de los parlamentos nacionales con el fin de examinar, en particular, la ejecución de los programas de estabilidad y convergencia. Esta reunión tenía el objetivo de incrementar la participación de los parlamentos nacionales en el proceso de preparación de los principales instrumentos de política económica de la UE, los cuales deberían tener creciente influencia en la preparación de los presupuestos nacionales y no sólo de la UE.

<sup>9</sup> Más conocida bajo el nombre de "Assises", parte de una idea del Sr. Mitterrand, por aquel entonces, Presidente en ejercicio del Consejo y está destinada a debatir el futuro de la Comunidad, las consecuencias para la CE y los Estados miembros de las propuestas relativas a la UEM y, más en particular, el papel de los parlamentos nacionales. Esta iniciativa fue secundada por el Parlamento Europeo en dos resoluciones adoptadas en noviembre de 1989 y en marzo de 1990. La Cámara de Diputados italiana adoptó luego una resolución por la que invitaba a que la conferencia se celebrara en Roma. A la reunión acudieron cerca de 300 parlamentarios, 2/3 procedentes de los parlamentos nacionales y 1/3 del Parlamento Europeo.

declaró *"favorable a una cooperación reforzada entre los parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo gracias a reuniones regulares de las comisiones especializadas, a intercambios de información y a la organización de Conferencias de los parlamentos de la Comunidad Europea, cuando así lo justifique el debate sobre orientaciones esenciales para la Comunidad, sobre todo con motivo de las Conferencias intergubernamentales"*. No se ha vuelto a celebrar otra conferencia parlamentaria desde entonces.

#### **b. La COSAC**

19. Por la misma época se creó la Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos (COSAC) <sup>10</sup> por iniciativa del Sr. Fabius, Presidente, a la sazón, de la Asamblea Nacional Francesa. Cada semestre, a invitación del Parlamento del Estado que ejerce la presidencia de la Unión, reúne a representantes (seis por país) de las comisiones europeas de los parlamentos de los quince Estados miembros, seis representantes del Parlamento Europeo, así como a tres observadores de cada país candidato a la adhesión. Su misión consiste, en lo esencial, en mejorar la información de los parlamentos mediante el intercambio sistemático de los textos que adoptan, la comunicación de todas las informaciones útiles sobre sus actividades y el desarrollo de sus relaciones mutuas.
20. Como ya se ha indicado (apartado 2 anterior), el Tratado de Amsterdam ha reconocido el papel de la COSAC; el Protocolo anejo prevé también que la COSAC pueda estudiar *"cualquier propuesta o iniciativa legislativa relacionada con la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que pueda tener consecuencias directas en los derechos y libertades de las personas"*; podrá hacer llegar al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión toda contribución que considere apropiada sobre las actividades legislativas de la Unión, en particular en lo que se refiere al principio de subsidiariedad. A pesar de reunirse sólo una vez por semestre, la COSAC adopta regularmente contribuciones, como, por ejemplo, en octubre de 2000 (Versalles) (sugerencia de enmiendas del Protocolo citado con vistas al Tratado de Niza), en mayo de 2001 (Estocolmo) (sobre el futuro desarrollo de la Unión y el cometido de los parlamentos nacionales) y en octubre de 2001 (Bruselas) (sobre el futuro de Europa).

---

<sup>10</sup> La primera reunión tuvo lugar en París los días 16 y 17 de noviembre de 1989.

## **II. ALGUNAS PROPUESTAS SOBRE EL FUTURO COMETIDO DE LOS PARLAMENTOS NACIONALES EN LA UNIÓN**

21. El Protocolo sobre el cometido de los parlamentos nacionales ya mencionado indica que es deseable «*impulsar una mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión*». Desde entonces se han hecho algunas propuestas destinadas a conseguir este incremento de participación. Para algunos, este refuerzo debería consistir en un control político más eficaz de los gobiernos nacionales, especialmente cuando estos últimos participan en iniciativas en el marco del Consejo que no dependen del primer pilar (defensa y asuntos exteriores, y justicia y asuntos de interior); otros consideran necesario prever la consulta obligatoria de los parlamentos nacionales sobre algunas actividades de la Unión; y otros, por último, recomiendan algunas modificaciones del marco institucional existente, ya sea mediante un cambio de la composición de las instituciones, ya sea mediante la creación de nuevas instituciones en las cuales los parlamentos nacionales estarían representados de manera colectiva.

### **A. Sobre el control político por los parlamentos nacionales de sus respectivos gobiernos**

22. En algunos casos, los parlamentos nacionales consideran que no están en condiciones de ejercer un control político eficaz de sus respectivos gobiernos cuando estos últimos participan en los trabajos de la Unión. Algunos argumentan al respecto que ello se debería al hecho de que el Consejo se reúne a puerta cerrada y que no disponen de tiempo suficiente para proceder al estudio de los textos de la Unión.

23. Sin embargo, la solución a este problema podría estar, al menos en cierta medida, en manos de los propios Estados miembros, en la medida en que la competencia de organizar y desarrollar el control parlamentario de las posiciones de los gobiernos nacionales sobre las actividades de la Unión es competencia exclusiva de los Estados <sup>11</sup>. De ello resulta que un refuerzo del control parlamentario nacional no implica necesariamente una modificación de los Tratados. A este respecto, ya se ha propuesto que se estudie la posibilidad de integrar a representantes de los parlamentos nacionales en las delegaciones de los Estados miembros cuando el Consejo actúa como legislador <sup>12</sup>. Podría profundizarse posteriormente sobre el mandato, el procedimiento y el papel de estos parlamentarios.
24. También podría considerarse conveniente que los parlamentos nacionales compararan y procedieran, llegado el caso, a un intercambio de buenas prácticas <sup>13</sup>. A esto podrían prestarse en particular los trabajos de la COSAC. A este respecto, sería conveniente, además, conocer la forma en que los parlamentos nacionales utilizan el plazo de seis semanas establecido en el Protocolo mencionado para estudiar las propuestas legislativas de la Unión. Además sería importante saber si las instituciones respetan escrupulosamente este plazo, cuyo objetivo es garantizar mayor participación de los parlamentos nacionales en las actividades de la Unión.
25. Por último, se afirma que el papel de los parlamentos nacionales en la incorporación del Derecho de la Unión al Derecho nacional debería tenerse más en cuenta a través de la adopción por las Comunidades de actos marco, que dejan un mayor margen de apreciación a los legisladores nacionales cuando proceden a su incorporación al Derecho nacional.

---

<sup>11</sup> Véase al respecto la Resolución del Parlamento Europeo del 7 de febrero de 2002 sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en el marco de la construcción europea, a results del informe del Sr. Napolitano de la Comisión de asuntos constitucionales (doc. A5-0023/2002); véanse asimismo las propuestas del Sr. Bruton en su contribución a la Convención (doc. CONV 27/02. pp. 33 a 36).

<sup>12</sup> Véase M. Barnier, *L'urgence européenne, Note personnelle de Michel Barnier*, 17 de octubre de 2001.

<sup>13</sup> Véanse al respecto las propuestas de D.<sup>a</sup> Lena Hjelm-Wallén, D. Sören Lekberg, D. Göran Lennmarker, D.<sup>a</sup> Lena Hallengren, D. Kenneth Kvist y D. Ingvar Svensson en su contribución a la Convención (doc. CONV 61/02).

## **B. Modificaciones de los Tratados que prevén la consulta de los parlamentos nacionales**

26. Algunos defienden la modificación de los Tratados para prever la consulta obligatoria de los parlamentos nacionales, considerados de manera individual, en particular en los siguientes casos:

- i. la adopción de actos de carácter supralegislativo (lo que supondría el establecimiento en los Tratados de una jerarquía normativa)
- ii. en el marco de los actuales segundo y tercer pilar
- iii. algunos procedimientos de nombramiento establecidos en el Tratado CE
- iv. el control del respeto del principio de subsidiariedad, en particular cuando la Unión desea adoptar un acto sin por ello disponer de una competencia de atribución explícita establecida en los Tratados (cuestión de la posible revisión del artículo 308 TCE, mediante la introducción de la consulta obligatoria a los parlamentos nacionales) <sup>14</sup>.

## **C. Propuestas que implican modificaciones en la arquitectura institucional establecida en los Tratados**

27. Algunas propuestas tienen por objeto asociar directamente a los parlamentos nacionales de manera colectiva al proceso de adopción de decisiones europeo, ya sea a través de la creación de una institución autónoma, con competencias propias, ya sea mediante una representación de los parlamentos nacionales en una nueva "cámara" europea <sup>15</sup>. Las principales propuestas expuestas a continuación se refieren a estructuras diferentes. En algunos casos se asocian cuatro componentes (por ej. Convención, en la que están representados los parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión ), y en otros se prevé un único componente (la representación colectiva de los parlamentos nacionales) (por ej. cámara autónoma).

---

<sup>14</sup> Algunos de estos puntos se mencionaron en la sesión de la Convención de 15 y 16 de abril; véase también en favor de la modificación del artículo 308 TCE, con el establecimiento de la consulta de los parlamentos nacionales, contribución del Sr. Dini (doc. CONV 32/02, pág. 4).

<sup>15</sup> En la sesión de 15 y 16 de abril de 2002, algunos miembros de la Convención plantearon la cuestión de la posible creación de un mecanismo de control del respeto del principio de subsidiariedad.

## **i. La adopción del modelo de la Convención**

28. Esta propuesta pretende seguir un procedimiento diferente para la revisión de los Tratados y se ha formulado a raíz del éxito de la Convención que elaboró la Carta de los Derechos Fundamentales. Tendría la ventaja de asociar a los parlamentos nacionales, al PE, a los gobiernos y a la Comisión en debates de fondo sobre las modificaciones de los Tratados. De este modo se facilitaría la ratificación posterior de esas modificaciones por los parlamentos nacionales.

## **ii. La creación de un congreso**

29. Se trataría de una Conferencia Permanente de los Parlamentos (Parlamento Europeo y parlamentos nacionales) que se reuniría periódicamente, en particular para controlar el respeto del principio de subsidiariedad, para examinar anualmente "el estado de la Unión", así como para evaluar modificaciones de los Tratados. Esta idea <sup>16</sup> parece inspirarse en la Conferencia de los Parlamentos de Roma de 1990, en cuya resolución final se recomendaba la convocatoria de otras conferencias cada vez que fuera necesario un debate a fin de estudiar cuestiones esenciales para los parlamentos nacionales.

## **iii. El refuerzo del papel de la COSAC**

30. Como se ha precisado antes (apartados 19 y 20), la COSAC no tiene ninguna competencia formal, pero puede presentar "contribuciones" a las instituciones de la Unión. Hay quienes cuestionan la eficacia de sus trabajos (opiniones adoptadas por unanimidad y no vinculantes para los parlamentos nacionales), y proponen que pueda reunirse más veces y que se vea reforzada dotándola de una secretaría permanente con el fin de garantizar mejor la continuidad de sus trabajos y de mantener contactos regulares entre los representantes de las comisiones parlamentarias nacionales especializadas y las del PE. La COSAC (reforzada) podría efectuar asimismo un control político del respeto del principio de subsidiariedad en relación con las iniciativas legislativas de la Comisión. A este respecto, podría solicitársele y presentar un dictamen. Este control político podría hacerse *ex ante* (de manera preventiva) o *ex post*, tras la adopción del acto, pero antes de que éste entrase en vigor.

---

<sup>16</sup> Presentada por el Sr. Jospin en un discurso pronunciado el 28 de mayo de 2001.

#### iv. La creación de una cámara independiente

31. Se trataría de proponer una segunda asamblea a escala europea, además del Parlamento Europeo. Esta nueva cámara estaría compuesta por representantes de los parlamentos nacionales (cada Estado estaría representado por el mismo número de parlamentarios nacionales o por un número variable en función de la población de los Estados). Hay quienes consideran que no debería participar en el procedimiento legislativo comunitario ordinario, sino que podría ser competente en temas de los actuales segundo y tercer pilar <sup>17</sup>. Le correspondería también efectuar un control *ex ante* del respeto del principio de subsidiariedad mediante el estudio, a tal fin, de las propuestas legislativas de la Comisión <sup>18</sup>.
32. Para algunos también podría tratarse de una comisión compuesta por dos o tres miembros de cada parlamento nacional, que emitiría un dictamen sobre el respeto del principio de subsidiariedad y sobre la competencia de la Unión para actuar (control *ex ante*). Estos dictámenes se emitirían previa petición (de un Estado miembro o de las instituciones de la Unión) o a iniciativa de su presidente y no pondrían en tela de juicio las competencias del Tribunal de Justicia en la materia <sup>19</sup>. Podría estudiarse también la posibilidad de un control político *ex post* (después de la adopción del acto).

#### v. La creación de una segunda cámara en el Parlamento Europeo

33. Para algunos, una segunda cámara de representación de los parlamentos nacionales debería más bien formar parte del Parlamento Europeo <sup>20</sup>. Este último sería así bicameral <sup>21</sup>, ya que

---

<sup>17</sup> Esta propuesta la ha presentado aún recientemente el Senado francés: véase la contribución escrita a la Convención del Sr. Haenel (CONV 12/02); en ella, esta propuesta se justifica con el fin de:

- afianzar mejor a Europa en cada país
- asociar de manera más armoniosa a los "pequeños" y "grandes" Estados a la construcción europea
- asegurar un mejor equilibrio en las instituciones y entre la Unión y los Estados miembros, gracias a una mayor atención a la aplicación del principio de subsidiariedad.

<sup>18</sup> Véase la contribución del Sr. Teufel, en la que propone la creación de un comité político mixto (doc. CONV 24/02, pág. 4).

<sup>19</sup> Véase Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, julio de 2001.

<sup>20</sup> Propuesta desarrollada por el Sr. Fischer, discurso pronunciado en la Universidad Humboldt de Berlín el 12 de mayo de 2000; discurso del Sr. Blair pronunciado en Polonia el 6 de octubre de 2000.

<sup>21</sup> En Europa, el bicameralismo puede presentar una serie de variantes, tanto en la composición de la segunda cámara (miembros elegidos por sufragio directo/elección indirecta/miembros designados/combinación de distintos sistemas), como en el número de miembros y la distribución de éstos (mismo número de miembros para cada Estado federado – p. ej. Senado estadounidense- o número proporcional a la población – p. ej. *Bundesrat* alemán).

En caso de elección indirecta, también son posibles algunas variantes: elección por las asambleas legislativas de los Estados miembros (p. ej. *Bundesrat* austriaco), designación por los ejecutivos (p. ej. *Bundesrat* alemán) o elección por los colectivos locales (p. ej. Francia).

tendría una Cámara Alta (compuesta por representantes de los parlamentos nacionales, ya sea con el mismo número de representantes por Estado <sup>22</sup>, o con un número de representantes variable según la población de los Estados) y una Cámara Baja (el actual PE). Los representantes de los parlamentos nacionales, así designados, desempeñarían un doble mandato, a la vez nacional y europeo.

34. La Convención podría estudiar ahora estas propuestas y analizar sus ventajas e inconvenientes, visto que algunas son incompatibles entre sí.

---

---

<sup>22</sup> Véase el discurso del Sr. Sampaio de 14 de febrero de 2002 en el Parlamento escocés.